

CA1  
XC 33  
- J 96

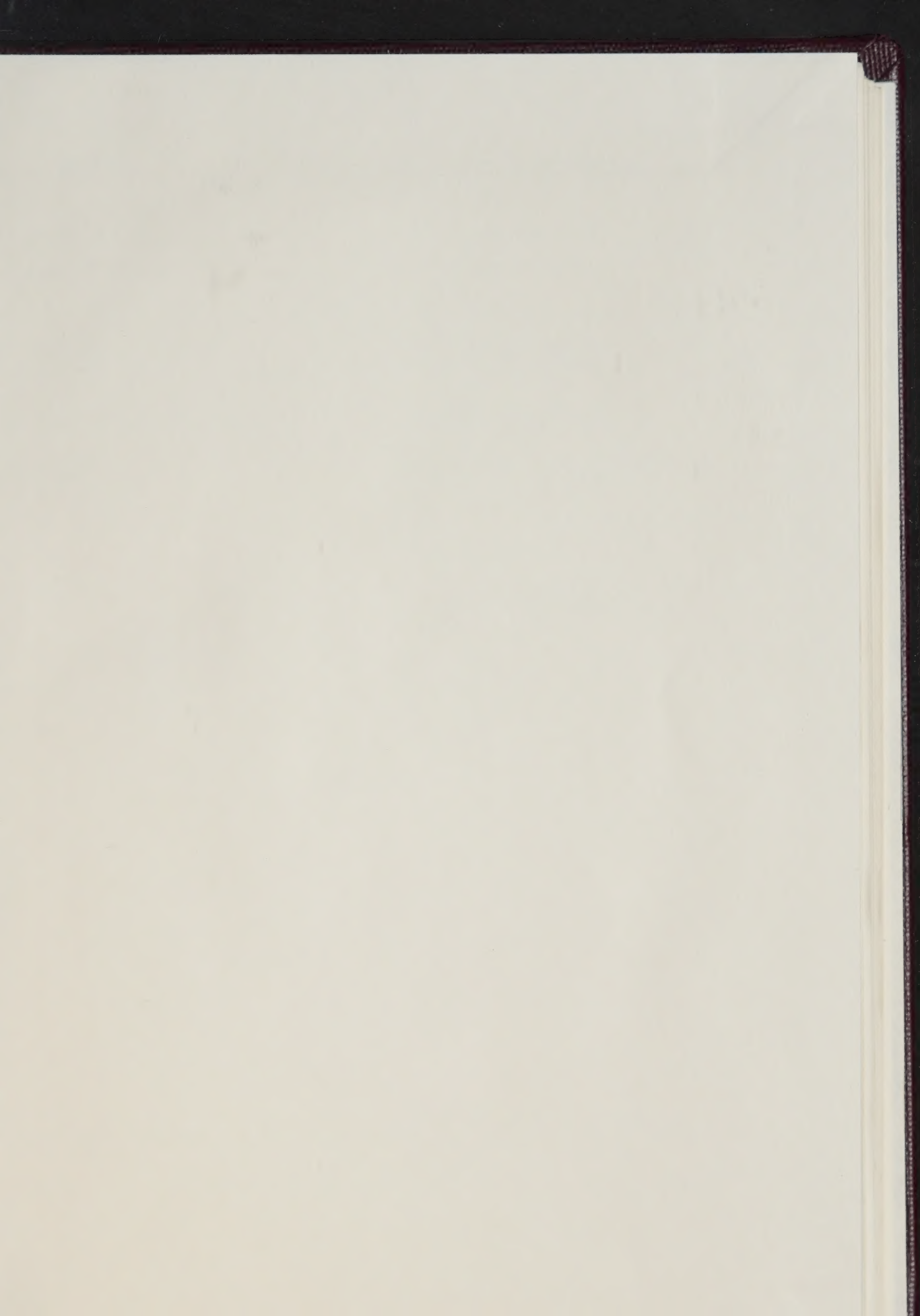


3 1761 11970495 5


















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119704955>







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Thursday, May 22, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le jeudi 22 mai 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

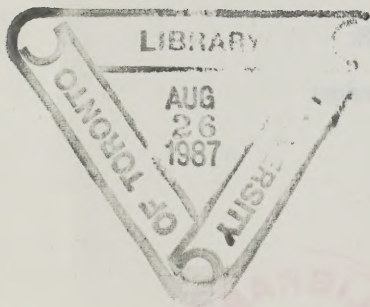
Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 22, 1986  
(16)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* Pierre H. Cadieux, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Canadian Daily Newspapers Publishers Association:* Tom Crowther, Chairman, President and publisher, Daily Gleamer, Fredericton; Jeffrey Sallot, Ottawa bureau chief, Globe and Mail; Peter Calamai, national correspondent, Southam News and David Vienneau, parliamentary correspondent, Toronto Star. *From the Centre for Investigative Journalism:* Don McGillivray, President; Leslie Sheppard, Chairman of Access to Information Committee; Jane Waterston, Executive Director and Jim Coughlin, Administrative Assistant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Tom Crowther made a statement and, with the other witnesses from the Canadian Daily Newspapers Publishers Association, answered questions.

Don McGillivray made a statement and, with the other witnesses from the Centre for Investigative Journalism, answered questions.

At 10:52 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 MAI 1986  
(16)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 15, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Pierre H. Cadieux, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens:* Tom Crowther, président et éditeur, *Daily Gleamer*, Fredericton; Jeffrey Sallot, chef du bureau d'Ottawa, *Globe and Mail*; Peter Calamai, correspondant national, *Southam News*; David Vienneau, correspondant parlementaire, *Toronto Star*. *Du Centre pour le journalisme d'enquête:* Don McGillivray, président; Leslie Sheppard président du *Access to Information Committee*; Jane Waterston, directrice exécutive; Jim Coughlin, adjoint administratif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Tom Crowther fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens répondent aux questions.

Don McGillivray fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins du Centre pour le journalisme d'enquête répondent aux questions.

A 10 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, May 22, 1986

• 0916

**The Chairman:** I call the meeting to order.

We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We have two sets of witnesses this morning. The first group comes from the Canadian Daily Newspaper Publishers Association. I will introduce Mr. Tom Crowther, the Chairman of the group. Mr. Crowther, if you would be kind enough to introduce your colleagues and then go straight into your presentation, we will follow that up with questioning.

First of all, I welcome you on behalf of the committee. We are involved in what we think is one of the most important committees of the House, particularly on access to information. I think we, as members, are convinced that it is time for the nation to take the next step in ensuring that people have access to information, and we are anxious to have your evidence which will help us in our quest. Welcome.

**Mr. Tom Crowther (Chairman, Canadian Daily Newspaper Publishers Association):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, I would like to take a moment to introduce the members of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association appearing before you this morning.

Mr. Peter Calamai is the national correspondent for *Southam News*; Mr. Jeffrey Sallot is Ottawa bureau chief for *The Globe and Mail*; Mr. David Vienneau is with the Ottawa bureau of *The Toronto Star*. They are three distinguished journalists who have had considerable experience in using the Access to Information Act in the course of their duties. Also with us is John Foy, who is president of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association. I am Tom Crowther, chairman of CDNPA and president and publisher of *The Daily Gleaner* in Fredericton. It is a pleasure for us to be with you this morning and to address the subject of the Access to Information Act.

In our brief, which you received in February, we have outlined the background of the CDNPA, which embraces 81 of the 110 daily newspapers in the country or almost 89% of the total circulation published daily. We emphasize that, based on conventional readership formulae, our members reach 12 million Canadian readers daily, readers who expect our members to provide them with a clear, concise, fair, balanced and comprehensive understanding of this country's democratic process.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 22 mai 1986

**Le président:** La séance est ouverte.

Nous poursuivons aujourd'hui, conformément à notre ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Nous accueillons ce matin deux groupes de témoins. Le premier représente l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, et je vous en présente le président, M. Tom Crowther. Monsieur Crowther, auriez-vous l'obligeance de présenter vos collègues et d'enchaîner ensuite avec votre exposé. Nous ferons ensuite un échange de questions et réponses.

Premièrement, je vous souhaite à tous la bienvenue au nom du Comité. Nous sommes, je crois, un des comités les plus importants de la Chambre, spécialement en ce qui concerne l'accès à l'information. En tant que membres de ce Comité, nous sommes tous convaincus qu'il est temps pour le Canada de passer à l'étape qui s'impose pour veiller à ce que les Canadiens aient accès à l'information, et nous sommes vivement désireux de connaître vos vues sur la question, qui nous aideront dans notre démarche. Je vous souhaite donc la bienvenue.

**M. Tom Crowther (président du conseil, Association canadienne des éditeurs de quotidiens):** Monsieur le président, merci. Monsieur le président, membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, permettez-moi de vous présenter les membres de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens qui comparaissent devant vous ce matin.

M. Peter Calamai est le correspondant national de la *Southam News*; M. Jeffrey Sallot est le chef du bureau d'Ottawa du *Globe and Mail*; M. David Vienneau fait partie du bureau d'Ottawa du *Toronto Star*. Il s'agit de trois journalistes distingués qui ont à maintes reprises invoqué la Loi sur l'accès à l'information dans l'exercice de leurs fonctions. Nous sommes également accompagnés de M. John Foy, président de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens. Je suis, quant à moi, président du conseil de cette association et président et éditeur du *Daily Gleaner* de Fredericton. C'est un plaisir pour nous d'être ici ce matin pour discuter de la Loi sur l'accès à l'information.

Dans notre mémoire, que vous avez reçu en février, nous vous avons donné un aperçu de l'ACEQ, qui regroupe 81 des 110 quotidiens du Canada, soit près de 89 p. 100 du tirage total. Nous vous signalons que, selon les formules traditionnelles de calcul du nombre de lecteurs, les journaux de nos membres atteignent 12 millions de lecteurs canadiens chaque jour, lecteurs qui s'attendent à ce que nous leur présentions de façon claire, concise, juste, équilibrée et complète, le processus démocratique du Canada.



## [Texte]

Recent developments in Access to Information have disturbed us, and they have to be considered serious affronts to accountability, which is so germane to our society. I am speaking of a recent Federal Court ruling by Mr. Justice Jerome that the court has no jurisdiction to review the exercise of a Minister's discretion to withhold information even though the Information Commissioner has recommended disclosure. Clearly, this virtually voids meaningful judicial review and could, in effect, undermine the principles inherent in the Access to Information Act. We concur with the Canadian Bar Association in its recommendation to have an amendment to the act so to assert full and independent judicial review, as we have done in our brief.

• 0920

I bring to your attention a recent article in the *Ottawa Citizen* outlining the thrusts of various government briefs to this committee. The article says some government departments want the act tightened so that less potentially damaging information is released; information such as meat inspection reports.

These challenges to the public's right to know not only worry our members but should concern every Canadian citizen. Are we in danger of having a future government dole out sanitized information which the government wants its citizens to receive? There is every reason for concern.

I wish at this time to emphasize some of the 26 main recommendations we have addressed in our brief. My points this morning in no way detract from the legitimacy of all our recommendations, which we feel will go a long way towards ensuring Canadians their statutory right to access to information. Canada can and will lead the world in freedom of information legislation if you accept our recommendations and those of our colleagues from the Centre for Investigative Journalism during these deliberations.

As a huge step on that road to access to information that will have no equal in the world and will uphold a promise made by the present government while in opposition, we urge that Cabinet confidences be brought under the purview of the access to information legislation. We remind you of the words of Prime Minister Mulroney and the late Walter Baker; words we have documented in our brief. We remind you of the words of two distinguished Conservative Members of Parliament, who have referred to the exclusion of Cabinet confidences as the "cup of hemlock juice" they had to swallow in order to see the Access to Information Act passed in 1982.

## [Traduction]

Les mesures qui ont récemment été prises sur le plan de l'accès à l'information nous ont grandement préoccupés et doivent être considérées comme des atteintes graves à la responsabilité, principe fondamental de notre société. Je songe plus particulièrement à un récent jugement rendu par le juge Jerome de la Cour fédérale et selon lequel la Cour n'est pas habilitée à examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre de ne pas communiquer une information, même si le Commissaire à l'information en a recommandé la divulgation. Cela élimine manifestement la possibilité d'un contrôle judiciaire valable et pourrait en fait miner les principes incarnés dans la Loi sur l'accès à l'information. Nous souscrivons entièrement à la recommandation faite par le Barreau canadien qui demandait qu'on modifie la loi afin de consacrer le principe d'un contrôle judiciaire intégral et indépendant, mesure que nous avons d'ailleurs préconisée dans notre mémoire.

Je vous signale un article paru récemment dans le *Citizen d'Ottawa* qui mettait en lumière les principaux points des divers mémoires présentés par l'administration à votre Comité. L'auteur de l'article affirme que certains ministères souhaitent un resserrement des dispositions législatives pour n'autoriser la divulgation que d'une information éventuellement moins nuisible, par exemple des rapports d'inspection des viandes.

Le fait que le droit du public d'être informé soit mis en question devrait inquiéter non seulement nos membres mais aussi tous les Canadiens. Risquons-nous d'avoir dans l'avenir un gouvernement qui distribue au compte-gouttes une information épurée correspondant à ce qu'il veut bien communiquer aux citoyens? Il y a toutes les raisons du monde de s'en inquiéter.

Je voudrais vous signaler quelques-unes des 26 principales recommandations que nous avons présentées dans notre émoire. Je ne voudrais pas ce matin amoindrir de quelque manière la légitimité de toutes nos recommandations qui, à notre avis, feront beaucoup pour garantir aux Canadiens leur droit statutaire d'accès à l'information. Le Canada peut être un chef de file mondial en matière de loi sur la liberté d'information, et il le sera effectivement si vous acceptez au cours de ces délibérations nos recommandations et celles de nos collègues du Centre pour le journalisme d'enquête.

Comme mesure essentielle pour mettre en place un régime d'accès à l'information qui n'aura pas son égal dans le monde et qui assurera le respect d'une promesse que le gouvernement actuel a faite lorsqu'il était dans l'opposition, nous recommandons que les mesures législatives sur l'accès à l'information s'appliquent aux documents du Cabinet. Nous vous rappelons les paroles du premier ministre Mulroney et du regretté Walter Baker, paroles que nous avons incluses dans notre mémoire. Nous vous rappelons également les propos de deux distingués députés conservateurs qui ont affirmé que le fait d'accepter l'exemption des documents du Cabinet représentait pour eux la ciguë qu'ils avaient dû boire pour permettre l'adoption en 1982 de la Loi sur l'accès à l'information.



*[Text]*

You and the government have a wonderful opportunity to correct the travesty imposed by the previous government in 1982. By repealing section 69 and bringing Cabinet confidences into the act as a permissive exemption subject to meaningful judicial review, and by applying precise definitions on what constitutes a Cabinet confidence, you will have eradicated the single most tragic and Draconian aspect of the current access to information legislation. In doing so, you will have restored the faith of Canadians in the democratic process of government accountability, so vital to a free nation such as ours.

We also urge that the Information Commissioner, who should be entrusted with the powers of a public ombudsman such as the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, be provided with the power to order disclosure. We find it unacceptable that a person in the role of the Information Commissioner should be permitted nothing more than the power to suggest that records should be released.

The CDNPA brief suggests that the onus should be on the head of the government institution to prove that the information should be withheld. We have provided in our brief a model section to be added to section 42 of the act. In essence, the head of the government institution would then have to seek recourse in the Federal Court to deny access to the records if the Information Commissioner has ordered them released.

We strongly recommend, as in our position on Cabinet confidences, that permissive status be applied to all exemptions in the act. As we point out, such a change will recognize that access should depend on the nature of the record, and the context of the exemptions should be on the harm, if any, that releasing the records would do to the interest competing against access. A case in point is in section 15.(1), which outlines several classes of information in paragraphs (a) to (i), but provides a vague and inconclusive harms test. We have further difficulties in this section, given the vagueness of the three-part discretionary exemption which covers three distinct elements of society; defence of Canada, conduct of international affairs and suppression of subversive activities.

We feel, too, that section 21 is too broad and has been applied far too liberally, as our studies have shown. Can minutes of meetings of the Canadian Grain Commission, for example, stand the test of advice and recommendations? Evidently they have and the ambiguity of the section leads us to believe that far too many shields can be thrown up to enable government officials or those from regulated industries to hide from public scrutiny.

We wish to highlight two other important areas of our brief; delays and costs, which we suggest have contributed greatly to

*[Translation]*

Vous et le gouvernement avez maintenant l'occasion parfaite de corriger la parodie imposée par le gouvernement antérieur en 1982. En abrogeant l'article 69 et en rendant la loi applicable aux documents confidentiels du Conseil privé, en tant qu'exception assujettie à une révision judiciaire valable, et en définissant exactement ce qui constitue un document confidentiel du Conseil privé, vous aurez supprimé l'aspect le plus tragique et draconien de la loi en vigueur. Ce faisant, vous aurez rétabli la confiance des Canadiens dans le processus démocratique de la responsabilité de l'État, élément fondamental d'une société libre comme la nôtre.

Nous recommandons également que le commissaire à l'information, qui devrait jouir des pouvoirs d'un ombudsman comme le président de la Commission canadienne des droits de la personne, soit habilité à ordonner des divulgations. Nous estimons inacceptable qu'une personne occupant la fonction de commissaire à l'information soit autorisée uniquement à suggérer que des documents soient divulgués.

Dans notre mémoire, nous proposons que le fardeau de prouver qu'une information ne devrait pas être divulguée repose sur le responsable d'une institution fédérale. Nous avons inclus dans notre mémoire un article modèle qui pourrait être ajouté à l'article 42 de la loi. Le responsable d'une institution fédérale serait en fait obligé de demander à la Cour fédérale de refuser l'accès à des dossiers dans les cas où le commissaire à l'information en a ordonné la divulgation.

Nous recommandons fortement, comme nous l'avons fait pour les documents du Cabinet, que toutes les exceptions prévues à la loi soient considérées comme facultatives. Comme nous l'avons signalé, cette modification aura pour effet de reconnaître que l'accès doit dépendre de la nature des documents et que la décision d'exempter certains documents doit être fondée sur les torts éventuels que causerait la divulgation à ceux qui se disent contre l'accès. Signalons sous ce rapport le paragraphe 15(1) qui énumère plusieurs catégories de renseignements aux alinéas a) à i) mais qui ne prévoit qu'une vérification vague et non concluante des torts éventuels. Nous acceptons par ailleurs mal cet article en raison du caractère vague de l'exception discrétionnaire à trois volets qui englobe trois éléments distincts de la société: la défense du Canada, les affaires internationales et la suppression des activités subversives.

Nous estimons également que l'article 21 est trop vaste et qu'il a été appliqué de façon trop libérale, comme nos études l'ont démontré. Est-ce que les comptes rendus des réunions de la Commission canadienne des grains, par exemple, constituent des avis ou recommandations dont la communication peut être refusée? C'est manifestement ce qui s'est produit et l'ambiguïté de l'article nous porte à croire qu'il est beaucoup trop facile pour les fonctionnaires de l'État ou les industries réglementées de se protéger, derrière une foule d'écrans, de l'examen public.

Nous souhaitons également mettre en lumière deux autres aspects importants que nous avons abordés dans notre

**[Texte]**

a form of constructive denial of records. It is our belief that, in effect, heads of government institutions can thwart the access process by imposing unconscionable delays and fees as a form of denial. We have outlined some of the more repugnant examples in our brief and suggest that they have done much to undermine the spirit of the act.

In our recommendations, we feel the 30-day limit for initial responses should be reduced to 10 days. As we should now expect the governments records to be in reasonable order, it makes no sense for a head of a government institution to take 30 days to respond to an access request. We feel there should be provision for penalties and remedies for noncompliance within the time limits established within the legislation, similar to those in the United States.

As for costs, our members reiterate that they are fundamentally in support of a user pay philosophy, but find many outrageous fees being quoted or demanded of our members. This committee may not necessarily have the authority to change what appears to be an attitudinal problem, but we can suggest some modifications to section 11 that may reduce that very real deterrent on access.

For example, we recommend that in order to justify the quoted costs, a head of a government institution should be required to provide a list of the time expected for searching, the time expected for reviewing, the rank or ranks of the persons doing the reviewing, plus an estimate of the number of pages to be photocopied. We recommend that the act specify that photocopying should be done at the lowest possible rate and that the five hour free period be extended to 20 hours. The longer search period keeps the responsibility and costs of poor record keeping on the institution and not on the access seeker.

Finally, as we conclude our brief rundown on just a few of our recommendations, we have recommended that all fees be waived if the material sought is in the public interest and publishing the information would primarily benefit the public. Our brief, as you know, embraced both the letter and the spirit of the act. We recognize that this government's jurisdiction may not necessarily be geared to the generally dismal government attitude and contact in the act's first three years of existence. We can only hope, as you review each clause of the act, that those attitudinal deficiencies that have destroyed the act's spirit will be considered when the new and improved legislation is introduced in the coming months.

I want to thank you for your patient interest in our appearance before you. My colleagues and I are prepared to respond to any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Crowther. Does anyone else wish to make a short statement at the start, before we go to questions? Okay, we will go straight away to questions then. Mr. Allmand, would you care to go first?

**[Traduction]**

mémoire, à savoir les délais et les coûts qui, à notre avis, ont grandement contribué à une sorte de refus actif des dossiers. Nous sommes convaincus que les responsables d'institutions fédérales peuvent en fait entraver le processus d'accès en imposant des délais et des droits déraisonnables comme forme de refus. Nous avons donné dans notre mémoire certains des exemples les plus répréhensibles et nous avons affirmé qu'ils contribueraient largement à miner l'esprit de la loi.

Dans nos recommandations, nous avons proposé que le délai de réponse initial de 30 jours soit ramené à 10. Comme les dossiers de l'État devraient maintenant être raisonnablement en ordre, il est inacceptable qu'un responsable d'une institution fédérale prenne 30 jours pour répondre à une demande d'accès. Nous estimons également qu'il devrait y avoir des peines et des mesures de redressement en cas de non-conformité dans les délais fixés par la loi, comme il en existe aux États-Unis.

En ce qui concerne les coûts, nos membres réitèrent leur appui du principe du paiement par l'utilisateur, tout en jugeant excessifs beaucoup de montants qui leur sont demandés ou exigés. Votre Comité n'a peut-être pas le pouvoir de modifier ce qui semble être un problème d'attitude, mais nous pouvons proposer des modifications à l'article 11, susceptibles de réduire ce qui constitue une véritable entrave à l'accès.

Nous recommandons par exemple que pour justifier les frais demandés, le responsable d'une institution fédérale soit obligé de fournir une liste indiquant les délais de recherche et d'examen prévus, le titre des personnes chargées de l'examen ainsi que le nombre approximatif de pages à photocopier. Nous recommandons également de stipuler dans la loi que la photocopie doit se faire au tarif le plus bas possible et de porter à 20 heures la période gratuite actuelle de cinq heures. De cette manière, ce serait l'institution plutôt que le requérant qui assumerait la responsabilité et le coût d'une mauvaise gestion des dossiers.

Enfin, pour conclure notre bref aperçu de quelques-unes de nos recommandations, je signale que nous avons proposé que l'institution renonce à tous les droits si les documents demandés sont dans l'intérêt du public et si la publication de l'information avantage surtout le public. Dans notre mémoire, comme vous le savez, nous avons traité tant de l'esprit que de la lettre de la loi. Nous sommes parfaitement conscients du fait que la compétence du gouvernement actuel ne dépend pas nécessairement de l'attitude généralement regrettable du gouvernement et de son application de la loi au cours des trois premières années d'existence de celle-ci. Nous pouvons seulement espérer que, au cours de votre examen de chaque article de la loi, vous tiendrez compte, en vue de la présentation de mesures nouvelles et améliorées au cours des mois à venir, des problèmes d'attitude qui ont nui à l'esprit de la loi.

Je vous remercie de votre patience et de votre intérêt. Mes collègues et moi sommes disposés à répondre à toute question que vous pouvez avoir.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Crowther. Quelqu'un voudrait-il faire une courte déclaration au départ, avant de passer à la période des questions? Très bien, nous passerons donc immédiatement aux questions. Monsieur Allmand, voulez-vous donner le coup d'envoi?



[Text]

• 0930

When the Minister of Justice and the President of the Treasury Board were before this committee, they, among other things, referred to the cost of the access and privacy law in terms of moneys and in personnel, and more or less implied that under the circumstances they were doing the best they could, and so on. The implication was that the cost was not at all justified, or was not justified to the extent many would want it.

Since you are in the newspaper business, you receive a lot of press releases from the government, from Ministers' offices, from government departments, from government agencies; you receive a lot of advertising; you deal with their communications officers, the public relations people. I would like to know how you evaluate the amount of information they send you on their own initiative through press releases and the cost that must entail in terms of funding, finances and personnel, as compared to the information they do not send out that you have to get through the access law.

When members of this committee were in the United States, we found that the American government spent enormously more money on their own PR and communications officers, PR, advertising and pamphlets and brochures and billboards, and everything else, telling the public what they wanted the public to know. The amount of money spent on freedom of information access was just a very small percentage of that amount of money.

Could you confirm that in fact you receive a lot of press releases and all sorts of information from the government; and how do you compare that with the information you have to dig for through this law that is causing you some difficulty?

**Mr. Crowther:** Mr. Allmand, if I may I would like to ask Jeff Sallot to respond to that.

**Mr. Jeff Sallot (Ottawa Bureau Chief, *The Globe and Mail*):** Just on the pure volume of material distributed here in Ottawa in the Press Gallery every day, not just releases but full colour reports by government agencies and so on, I think your impression is absolutely right. In volume there is an awful lot more material being advanced by the government as material they want to see coverage of.

There are additional costs as well. Frequently material will be sent out to newspapers from Ottawa first-class, special delivery; speeches may be telexed out to various newsrooms. I would be interested in knowing the exact figures from the government, but I think a safe estimate, and I am being very conservative on this, would be they would spend on a ratio of 20:1 of the cost of the amount of material they are sending out as opposed to the cost of administering the access act and responding to access requests.

[Translation]

Lorsque le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor ont comparu devant le Comité, ils ont parlé entre autres du coût d'application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels en termes d'argent et d'effectifs, et ils ont plus ou moins laissé entendre que, dans les circonstances, ils faisaient de leur mieux. Cela laissait en fait entendre que le coût n'était pas entièrement justifié, ou qu'il n'était pas justifié au point où beaucoup le voudraient.

Parce que vous êtes en journalisme, vous recevez beaucoup de communiqués de presse du gouvernement, des cabinets de ministres, des ministères, des organismes gouvernementaux; vous recevez beaucoup de publicité; vous traitez avec les agents d'information, les relationnistes. J'aimerais savoir comment vous évaluez la quantité d'information qu'ils vous envoient de leur propre initiative, par exemple par des communiqués de presse, ainsi que le coût que cela représente, sur le plan des ressources financières et humaines, par rapport aux renseignements qu'ils ne vous communiquent pas et que vous devez demander en invoquant la Loi sur l'accès à l'information.

Lorsque notre Comité s'est rendu aux États-Unis, il a constaté que le gouvernement américain dépensait beaucoup plus au chapitre de ses relations publiques ainsi que pour ses agents de communication, sa publicité, ses dépliants, ses brochures, ses pancartes et tout le reste pour communiquer au public l'information qu'il voulait bien lui transmettre. Le montant consacré à répondre aux demandes d'accès à l'information ne représentait en fait qu'un très petit pourcentage de cette somme.

Pouvez-vous confirmer que vous recevez en fait une foule de communiqués de presse et toutes sortes d'information du gouvernement; et comment cela se compare-t-il aux renseignements que vous devez demander en invoquant cette loi, qui vous cause quelques difficultés?

**M. Crowther:** Monsieur Allmand, si vous le permettez, je demanderais à Jef Sallot de répondre à cette question.

**M. Jeff Sallot (chef du bureau d'Ottawa, *The Globe and Mail*):** En ce qui touche le simple volume de documents distribués ici à Ottawa chaque jour à la tribune de la presse, non pas seulement des communiqués mais des rapports en couleur des organismes gouvernementaux et ainsi de suite, je pense que vous avez tout à fait raison. Sur le plan purement quantitatif, il y a beaucoup plus de matériel communiqué par le gouvernement et renfermant les renseignements qu'il veut faire diffuser.

Il y a aussi des frais additionnels. Souvent, les administrations, à Ottawa, envoient des documents aux journaux par courrier première classe ou par livraison expresse, et les discours peuvent même être envoyés par télex aux diverses salles de rédaction. J'aimerais bien que le gouvernement publie des chiffres exacts, mais je pense pouvoir affirmer, et c'est là une estimation très modérée, qu'il dépense 20 fois plus au chapitre des documents qu'il communique qu'à l'administration de la Loi sur l'accès à l'information et aux réponses aux demandes de communication.

[Texte]

**Mr. Allmand:** And how useful do newspapers find this information; and how often is it used—in ballpark figures?

**Mr. Sallot:** In our operation here in the Ottawa Bureau for *The Globe and Mail*, I would imagine a very small percentage, perhaps 10% of the material. It would vary from paper to paper. Some of it would be very specialized material that might appeal to a publication dealing with, let us say, grain marketing or something like that, that we would not necessarily cover from here. For a general circulation daily newspaper it would probably be a very small percentage.

**Mr. Allmand:** On another point, has your association taken a position on whether the act should be amended to cover all government institutions, Crown corporations, parliamentary institutions, and so on, not simply the government departments and so on as defined in the act, especially the Crown corporations? Do you have any position on that?

**Mr. Crowther:** We have not taken a firm position on that, but certainly any information of government with respect to Crown corporations or anything else that would come under the Freedom of Information Act would be an advantage, simply because the whole purpose of having a Freedom of Information Act is to encourage the dissemination of information to the public.

• 0935

**Mr. Peter Calamai (National Correspondent, Southam News):** Mr. Allmand, if I could add to that.

I think our position—at least the position of my colleagues and I—would be that the act has it backwards. What you are looking for is an act that gives you the right of access to information of all government institutions, and then you make exceptions for institutions; rather than as we do now, having an act which lists in the schedule the institutions to which it applies. You want the onus put on the people who are claiming that it does not apply to certain institutions to be able to show that. In other words, make a mirror image of what you have now, but say that the act applies to all government institutions except those specifically exempted. I have never been able to see any particularly good reason for exempting Crown corporations holus-bolus. There are certainly some Crown corporations who are involved.

There is an example in our brief, you will see, where information which was not available from Atomic Energy of Canada Limited because it qualifies as a Crown corporation in Canada, was available through the United States Freedom of Information Act. There is no evidence that making that information available resulted in any harm, so there is in fact no rationale for excluding Atomic Energy of Canada Limited from the act.

**Mr. Allmand:** Another question. How have you found the access register and the Treasury Board guidelines? Do you

[Traduction]

**M. Allmand:** Cette information est-elle utile pour les journaux; dans quelle mesure s'en servent-ils, approximativement?

**M. Sallot:** En ce qui concerne le bureau d'Ottawa du *Globe and Mail*, j'imagine que nous utilisons une très faible proportion de cette information, peut-être 10 p. 100. Cela varie selon le journal. Certains renseignements peuvent être très spécialisés et intéresser une publication qui porte par exemple sur la commercialisation du grain, mais non pas notre bureau. En ce qui concerne un quotidien général, je pense que le pourcentage de cette information qui est utilisée est très faible.

**M. Allmand:** En ce qui concerne un autre aspect, votre association estime-t-elle que la loi devrait être modifiée pour s'appliquer à toutes les institutions fédérales, les sociétés de la Couronne, les institutions parlementaires, et ainsi de suite, plutôt que seulement aux ministères fédéraux et autres organismes prévus à la loi, spécialement les sociétés de la Couronne. Quelle est votre position à ce sujet?

**M. Crowther:** Nous n'avons pas adopté de position ferme à ce sujet, mais ce serait sans aucun doute un avantage que toute information provenant de l'État, plus particulièrement des sociétés de la Couronne ou d'autres organismes du genre, tombe sous le coup de la Loi sur l'accès à l'information, pour la simple raison que l'objet même d'une loi sur l'accès à l'information est de favoriser la diffusion de renseignements au public.

**M. Peter Calamai (correspondant national, Southam News):** Monsieur Allmand, permettez-moi d'ajouter un point.

A notre avis, c'est-à-dire de l'avis de mes collègues et moi-même, la loi semble avoir fait les choses à l'envers. Ce qu'il faut c'est une loi qui accorde le droit d'accès à l'information de toutes les institutions fédérales, quitte à faire ensuite certaines exceptions; or actuellement nous avons une loi où se trouvent énumérées en annexe les institutions auxquelles elle s'applique. Il faudrait plutôt que les personnes qui prétendent être soustraites à l'application de la loi puissent se justifier. Autrement dit, il faudrait avoir le contraire de ce que nous avons à l'heure actuelle, c'est-à-dire une loi s'appliquant à toutes les institutions fédérales sauf celles qui sont expressément nommées. Je n'ai jamais pu voir de bonnes raisons d'exempter d'une manière générale les sociétés de la Couronne. Il y en a sans aucun doute certaines qui sont visées.

Dans notre mémoire, nous avons signalé le cas de certains renseignements qui ne pouvaient être obtenus de l'Energie atomique du Canada Limitée du fait que celle-ci est une société de la Couronne au Canada, mais qui ont pu être obtenus en vertu de la *Freedom of Information Act* des États-Unis. Or il ne semble aucunement que le fait d'avoir communiqué cette information ait causé des torts à certains de sorte qu'il n'y a en fait aucune raison de soustraire l'Energie atomique du Canada Limitée à l'application de la loi.

**M. Allmand:** Une autre question. Que pensez-vous du registre d'accès et des lignes directrices du Conseil du trésor?



[Text]

find the access register useful to requesters, or should we try to do something about it as well?

**Mr. David Vienneau (Parliamentary Correspondent, Toronto Star):** Well, the initial access register that came out was, I think, virtually ignored by any access user. It was complicated. It referred to classes of records that may not have been the same classes that the government used in determining where your request was heading.

The new register is vastly improved, although I must say that, personally, I totally ignore the register. I ignore the classes of records question that is asked on the form and just put in my specific request and put the onus on the government.

**Mr. Calamai:** Mr. Allmand, again on that same point. The register is supplemented twice a year, in May and November, by something called the Bulletin, which is the thing that is supposed to bring up to date the various categories.

I had an experience that might be of interest to the committee. I attempted to subscribe to the Bulletin through the Canadian Government Publications Office and was told that you cannot subscribe to the Bulletin. They will not take a standing order for it. So the very tool which we need to keep the access register current is denied us on a regular basis. You have to phone every May and November to find out if it has actually been published and then put an application in. You cannot have a standing order for it.

**Mr. Allmand:** Again, when we were in Washington, we met your counterparts down there and they told us that in the United States now—I have the quote here that I wrote down at the time—“The press do not use the FOI down here much any more because the delays are too long”. They cited in some cases up to one year. They found that they would use it more for feature articles or things that they could work on on a long-term basis than for newspaper stuff, news, even editorials and so on . . .

Again, is this trend happening here? Is there that frustration with it? Are the delays so long that journalists are now relying principally on other ways rather than the access law?

**Mr. Vienneau:** We realize the act was not enacted to meet the deadlines of newspapers; in that sense, those of us who have become frequent users are accustomed to the lengthy delays which, I think, are a matter of course. Every time you apply for something—at least my experience has been that way, and I have made over 175 applications—that they do not respond until the end of the 30-day period, and then in the vast majority of cases there is an immediate request for an extension, sometimes up for 120 days, and then there can be a subsequent request.

I have grown accustomed to that, as I imagine Jeff and Peter have, because we do use the act so many times, but I find

[Translation]

Est-ce que le registre est utile aux requérants, ou devrions-nous l'améliorer également?

**M. David Vienneau (correspondant parlementaire, Toronto Star):** Eh bien, je pense que les requérants n'ont à peu près pas tenu compte du premier registre d'accès qui a été publié. Il était compliqué. Il y était question de catégories de documents qui ne correspondaient pas nécessairement aux catégories dont le gouvernement se servait pour déterminer à quel service la requête devait être acheminée.

Le nouveau registre est beaucoup mieux, bien que, personnellement, je ne m'en serve pas. Je ne me préoccupe pas de la question des catégories de documents posée sur la formule et j'indique tout simplement ma demande précise, et je confie le tout à l'administration.

**M. Calamai:** Monsieur Allmand, toujours à ce sujet. Le registre est augmenté deux fois par année, soit en mai et en novembre, de ce que l'on appelle le Bulletin, document qui est censé mettre à jour les diverses catégories.

Je me suis trouvé dans une situation que le Comité trouvera peut-être intéressante. J'ai tenté de m'abonner au Bulletin en m'adressant au Centre de publications du gouvernement canadien, où l'on m'a dit qu'il était impossible de s'abonner à ce document. L'on ne prend pas de commandes permanentes pour celui-ci. Autrement dit, nous ne pouvons avoir l'outil nécessaire pour tenir à jour le registre d'accès. Il faut téléphoner, en mai et en novembre, pour savoir si le document a été publié et en faire une demande. L'on ne peut le recevoir de façon régulière.

**M. Allmand:** Encore une fois, lorsque nous étions à Washington, nous avons rencontré nos homologues qui nous ont dit qu'aux États-Unis—et j'ai la citation que j'ai notée à l'époque—«la presse ne se sert plus tellement de la Loi sur la liberté d'information parce que les délais sont trop longs». L'on nous a signalé que dans certains cas il y a eu des délais d'une année. Il semble que les journalistes invoquent cette loi davantage pour leurs articles de fond ou les projets à long terme plutôt que pour les questions d'actualité, les éditoriaux et ainsi de suite . . .

Est-ce que c'est la tendance générale ici également? Est-ce qu'il y a ce sentiment de frustration qui règne? Est-ce que la longueur des délais pousse les journalistes à se servir d'autres moyens d'obtenir les renseignements que la Loi sur l'accès à l'information?

**M. Vienneau:** Nous sommes parfaitement conscients du fait que, lorsque le Parlement a adopté la loi, il n'a pas tenu compte des échéances des journaux; par conséquent, ceux d'entre nous qui sont des utilisateurs fréquents ont l'habitude des délais prolongés, qui n'ont rien d'exceptionnel. Chaque fois que l'on demande des documents—du moins c'est ce que j'ai constaté et j'ai présenté plus de 175 requêtes—la réponse ne parvient qu'à la fin de la période de 30 jours et même, dans la plupart des cas, il y a une demande immédiate de prorogation, allant parfois jusqu'à 120 jours, suivie d'une autre demande du genre.

J'en ai l'habitude, comme Jeff et Peter, j'imagine, parce qu'ils ont recours à la loi tant de fois, mais je constate que mes

[Texte]

that my colleagues in Toronto—who phone me and say that they would like to get something by the following week—need to be sat down and told that they are going to have to have a lot of patience, as it could take up to a year, if not more. In my experience in a lot of my access requests it takes between six months and a year before I actually get the information, and then the information I get is not exactly what I wanted and then there is a further appeal, further negotiations. The longest it has taken me is 18 months.

**Mr. Allmand:** My last question for the moment, Mr. Chairman.

• 0940

Because it will help us in convincing some government departments that it can be done, would you mind telling the committee who you feel the good guys are in the government who have been very co-operative, get the information out quickly, are doing a good job, really making an effort to make this law work. Who are the bad guys? In the last couple of days we had a witness who did that. If we can find out which departments, in the opinion of the requesters, are really making the law work, then, the others cannot use it as an excuse, I do not think, that it cannot be done. It will show that it is an attitudinal thing rather than a structural or functional problem.

**Mr. Calamai:** There are two departments that we could certainly draw attention to: Communications and Fisheries and Oceans.

They do something that no other departments do; they immediately release information to any requester. They place it on public file in their libraries and publish in their annual report to Parliament every year a synopsis of the information they have released.

Since the purpose of the act is to make information available, you would think all of the 140 institutions covered would do that as a matter of course. But those are the only two that have established a policy of publicizing the information that they have already tried to make public. So I can certainly applaud them.

I think I would have to ascribe to Mr. Baldwin's view that the worst department around is External Affairs. It certainly has a policy throughout of attempting to subvert the act, to use everything it can to throw as many roadblocks in the way of requesters as it possibly can. Now, I am not sure if my colleagues always agree.

**Mr. Vienneau:** We all have varying interests here. I would think—

**Mr. Allmand:** We would like to hear a wide range of views.

**Mr. Vienneau:** The worst for me has been Employment and Immigration. They have done everything they—

**Mr. Allmand:** For me too.

**Mr. Vienneau:** That department has done everything it can to withhold documents from me. I have won a number of appeals from the Commissioner who is sitting here, but still I

[Traduction]

collègues à Toronto, qui me téléphonent pour me demander d'obtenir un document pour la semaine suivante, doivent être mis au courant de la situation et doivent être invités à faire preuve de beaucoup de patience parce qu'il faut parfois attendre jusqu'à une année, sinon plus. Personnellement, j'ai constaté qu'il m'a fallu attendre entre six mois et un an pour obtenir des réponses, et même là, l'information reçue n'est pas exactement celle que j'avais demandée, ce qui entraîne des appels, d'autres négociations. Au maximum, j'ai dû attendre 18 mois.

**M. Allmand:** Ma dernière question pour le moment, monsieur le président.

Parce que cela nous aiderait à convaincre certains ministères que rien n'est impossible, pourriez-vous indiquer au Comité qui sont, à votre avis, les services qui ont fait preuve du plus de coopération, qui communiquent l'information rapidement, qui font un bon travail, qui s'efforcent en fait d'appliquer la loi comme elle le devrait. Et qui sont ceux dont le comportement est le plus répréhensible? Ces jours derniers, nous avons justement eu un témoin qui a fait cela. Si nous pouvons savoir quels ministères, selon les requérants, appliquent véritablement la loi, alors les autres ne pourront pas nous donner l'excuse que cela est impossible. Cela leur montrera que c'est une question d'attitude et non pas un problème structurel ou fonctionnel.

**M. Calamai:** Il y a deux ministères que nous pouvons certes signaler: les Communications et Pêches et Océans.

Ils font ce qu'aucun autre ministère ne fait, ils divulguent immédiatement l'information à n'importe quel requérant. Ils versent l'information dans des dossiers publics de leurs bibliothèques et ils publient dans leur rapport annuel au Parlement un sommaire des renseignements communiqués.

Etant donné que la loi a précisément pour objet d'assurer la diffusion de l'information, l'on pourrait croire que les 140 institutions visées feraient cela couramment. Mais ce sont les seuls deux ministères qui ont adopté comme politique de diffuser l'information qu'ils ont déjà tenté de publier. J'applaudis par conséquent à leur initiative.

Je pense souscrire à l'avis de M. Baldwin que le pire ministère est celui des Affaires extérieures. Il a certes pour politique de tenter de renverser la loi, de créer toutes les entraves qu'il peut pour les requérants. Je ne sais pas si mes collègues sont entièrement d'accord.

**M. Vienneau:** Nos intérêts ne sont pas tous les mêmes. Je pense que...

**M. Allmand:** Nous aimerions connaître toutes vos vues.

**M. Vienneau:** En ce qui me concerne, le pire ministère a été celui d'Emploi et Immigration. Il a tout fait...

**M. Allmand:** Pour moi aussi.

**M. Vienneau:** Le ministère a tout fait pour ne pas me divulguer des documents. J'ai obtenu gain de cause pour plusieurs appels auprès du Commissaire, qui est ici, mais je



[Text]

have yet to see information. Basically, I have won appeals on time delays.

I also find the Department of Finance is not very forthcoming. Mr. Wilson goes out of his way to say that documents are within his own office and therefore not subject to the act.

In terms of departments that have been good, the Public Archives of Canada have been good, although there have been lengthy delays many times for me. The Privy Council Office has been very forthcoming for me at times, as has been the Department of National Defence for certain requests that I have made.

**Mr. Sallot:** My experience has been pretty similar to David and Peter's, but I would add Energy, Mines and Resources to the list of departments that have problems responding to requests. I think it may be that their record-keeping practices are so bad they have a difficult time locating the material. I have one request that has been outstanding now for more than a year. I believe the difficulty is that their record management system is just abysmal.

**Mr. Allmand:** Thank you. I will come back later.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand.

I have a brief supplementary. Mr. Allmand referred to section 24 of the statute, which refers to schedule II. This lists some 39 statutes that have in themselves statutory prohibition to the release of information. We have had some evidence that should all be abolished except perhaps for Statistics Canada and the Income Tax Act. Do you have a view on that?

**Mr. Crowther:** We would think there is no reason to have those exempt from the act. Therefore, they should be abolished.

We believe that, if you have a Freedom of Information Act, the only people who should have exclusions are people who . . . if is fairly obvious and they document the reasons for the exclusion.

**Mr. Calamai:** Mr. Chairman, the problem with those, if you want to call them second stages on a booster rocket, second stage exemptions is that they do not have to meet the same stringencies—either a means test or a class test of the exemptions in the act.

The reasons the exemptions were put in the act is that they were ones that Parliament felt were valid exemptions. The others come in holus-bolus, just by reference. I certainly ascribe to the view that the act should in fact have what amounts to a notwithstanding clause—notwithstanding any other act of Parliament, materials should be made public unless it falls under an exemption in this act. Then, if some of those exemptions are so important and so vital to the workings of the secondary acts to which they refer, you can incorporate them in one of the classes in this act.

But most people do not know what section 93 of the Petroleum Import Regulations Act is. It is not something that

[Translation]

n'ai pas encore reçu l'information. J'ai surtout obtenu gain de cause pour des questions de délai.

Je trouve également que le ministère des Finances n'est pas très ouvert. M. Wilson fait tout en son pouvoir pour dire que les documents relèvent de son cabinet et sont donc soustraits à l'application de la loi.

En ce qui concerne les ministères qui ont donné un bon rendement, je signalerais les Archives publiques, même si les délais ont parfois été longs dans mon cas. Le Bureau du Conseil privé m'a aussi été très ouvert parfois, à l'instar du ministère de la Défense nationale pour certaines demandes.

**M. Sallot:** Mon expérience a été semblable à celle de David et Peter, mais j'ajouterais le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à la liste de ceux qui ont de la difficulté à répondre aux demandes. Je pense que ces ministères tiennent si mal leurs dossiers qu'ils ont de la difficulté à retracer l'information demandée. J'ai une demande qui demeure sans réponse depuis maintenant plus d'un an. Je pense que cela est tout simplement dû au fait que le système de gestion des documents est lamentable.

**M. Allmand:** Merci. J'aurai d'autres questions à poser plus tard.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand.

J'aurais une courte question supplémentaire à poser. M. Allmand a parlé de l'article 24 de la loi où il est question de l'Annexe II. Celle-ci énumère quelque 39 lois qui interdisent en fait la divulgation de renseignements. Certains témoins ont affirmé que ces interdictions devraient toutes être abolies sauf peut-être en ce qui concerne Statistique Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Quelle est votre vue à ce sujet?

**M. Crowther:** À notre avis, il n'y a aucune raison de les soustraire à l'application de la loi. Ces interdictions devraient donc être abolies.

Nous croyons que, s'il y a une loi sur l'accès à l'information, les seules personnes qui devraient être soustraites à l'application de celle-ci sont celles dont . . . la situation est assez claire et qui peuvent justifier la non-application de la loi.

**M. Calamai:** Monsieur le président, l'ennui avec ces exceptions de deuxième étape, qui sont comme le deuxième étage d'une fusée de lancement, est qu'elles ne sont pas assujetties aux mêmes exigences, qu'il s'agisse d'une vérification de moyens ou de catégories d'exceptions.

Ces exceptions ont été prévues parce que le Parlement les jugeait justifiées. Les autres ont été incluses globalement, par voie de renvoi. Il me semble que la loi devrait comporter une clause dérogatoire, c'est-à-dire que nonobstant toute autre loi du Parlement, l'information doit être communiquée au public à moins qu'une exception de la loi ne s'y applique. Puis, si certaines de ces exceptions sont si importantes et si essentielles à l'application des autres lois auxquelles on renvoie, il est possible de les inclure dans une des catégories de cette loi.

Mais la plupart des gens ne savent pas ce que prévoit l'article 93 de la Loi sur la réglementation des importations de

**[Texte]**

comes immediately to mind. I got blindsided by the Atomic Energy Control Board Act on one point. It is hidden law.

• 0945

**Mr. Robinson:** I would like to thank the witnesses for their very comprehensive brief, which I hope will be of assistance to the committee in drafting its recommendations.

About the journalists actually at the table, Jeff, Peter, and David, I suspect that among the three of them they have probably made far more requests than any other journalists, certainly in Ottawa. I am interested to know whether the member newspapers of your association as individual members are using the act. Or does it tend to be largely three or four journalists, I suspect, probably the three at this table and maybe a couple of others, who really overwhelmingly are the users of the act, and in turn the member newspapers will rely on them to feed them the information they need for stories?

**Mr. Crowther:** Mr. Robinson, as the publisher of a medium-sized newspaper in New Brunswick, it would be impossible for me to have somebody up here to utilize the Access to Information Act. So I have to depend on Canadian Press. These gentlemen, who are working here every day, therefore feed information that they write in their stories and gained from or under the Access to Information Act through to the Canadian Press, and therefore it is available to all daily newspapers throughout the country. It is part of the co-operative effort.

**Mr. Robinson:** So by and large individual journalists outside Ottawa are not making that much use of the act.

**Mr. Calamai:** I do not think it is fair to say that, Mr. Robinson. The difference is that people in Ottawa can function under the act much more simply because you have immediate physical access to the material. I have done a series of seminars at newspapers in western Canada, in Brandon, Saskatoon, Regina, Prince George, Kamloops, Red Deer, on the Access to Information Act, and all of those papers are using the Access to Information Act. But they have to use different tactics and different strategy because of the physical separation. They have a real problem getting the "vet material" beforehand.

But some very important stories have come out from regional newspapers. *The Calgary Herald* has been a major user of the act. *The Brandon Sun* has been active in areas that concern it. So the act is useful to people in the regions, but it requires different strategy and tactics from those of people in Ottawa.

**Mr. Robinson:** You have spoken of a number of barriers to access here in Ottawa, and I can imagine those barriers are compounded for people seeking access from outside the Ottawa area as well.

One of the issues you have raised in your brief is some concerns about the functioning of the Office of the Information Commissioner. You have been rather critical of the

**[Traduction]**

pétrole. Ce n'est pas une loi à laquelle on songe immédiatement. Pour une demande, l'on a invoqué la Loi sur la Commission de contrôle de l'énergie atomique. C'est une loi cachée.

**M. Robinson:** Je remercie les témoins de leur mémoire très exhaustif qui, je l'espère, aidera le Comité à rédiger ses recommandations.

Je pense que les trois journalistes qui sont ici aujourd'hui, Jeff, Peter et David, ont présenté ensemble plus de demandes que tout autre journaliste, du moins à Ottawa. J'aimerais savoir si les journaux membres de votre association invoquent individuellement la loi. Ou est-ce que ce sont surtout trois ou quatre journalistes, probablement les trois qui sont à cette table et deux ou trois autres, qui font appel surtout à la loi, les journaux membres comptant en fait sur eux pour obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour leurs articles?

**M. Crowther:** Monsieur Robinson, en tant qu'éditeur d'un journal de taille moyenne du Nouveau-Brunswick, il me serait impossible d'avoir quelqu'un ici qui invoque la Loi sur l'accès à l'information. Je dois donc dépendre de la Presse canadienne. Ces personnes, qui travaillent ici tous les jours, nous fournissent l'information qu'elles incluent dans leurs articles et qu'elles ont obtenue en invoquant la Loi sur l'accès à l'information par l'intermédiaire de la Presse canadienne, ce qui signifie que les renseignements sont mis à la disposition de tous les quotidiens du Canada. Cela s'inscrit dans un effort de coopération.

**M. Robinson:** Autrement dit, les journalistes à l'extérieur d'Ottawa n'invoquent pas tellement la loi.

**M. Calamai:** Monsieur Robinson, je pense qu'il n'est pas très juste de dire cela. La différence vient du fait qu'il est beaucoup plus simple pour les personnes qui sont ici à Ottawa d'invoquer la loi parce qu'elles ont physiquement accès aux documents. J'ai participé à une série de colloques à des journaux dans l'ouest du Canada, à Brandon, Saskatoon, Regina, Prince George, Kamloops, Red Deer, sur la Loi sur l'accès à l'information, et tous ces journaux invoquent la loi. Mais ils doivent se servir de différentes tactiques et d'une stratégie distincte parce qu'ils ne sont pas sur place. Ils ont de la difficulté à obtenir les documents d'avance.

Mais des articles très importants ont été publiés dans des journaux régionaux. Le *Calgary Herald* a été un des principaux utilisateurs de la loi. Le *Brandon Sun* a été actif dans les domaines qui le touchent. La loi est donc utile aux journaux régionaux, mais ceux-ci doivent utiliser une stratégie et des tactiques différentes de celles qu'emploient les personnes qui sont ici à Ottawa.

**M. Robinson:** Vous avez parlé de plusieurs obstacles à l'accès qui existent ici à Ottawa, et je puis m'imaginer que ces entraves sont encore pires pour ceux qui demandent l'accès à l'information mais qui ne se trouvent pas à Ottawa.

Une des questions que vous avez examinées dans votre mémoire est celle du fonctionnement du bureau du Commissaire à l'information. Vous vous êtes montrés assez critiques de



*[Text]*

manner in which the commissioner has perceived her role. You say she has taken far too narrow a view of her role as the commissioner or the public ombudsman in access to information. You suggest as well that her office conducts far too much of its activity in private and there have been lengthy delays.

I was also concerned about one particular reference you make to a practice in which the Information Commissioner apparently interrupts an investigation, says your complaint is not founded, and that of course gives you the right to go to the court, because technically she has completed her investigation. I wonder if one of the witnesses could elaborate on that, because if that is happening, of course in a sense that is subverting the intent of the act itself.

**Mr. Calamai:** That comes about when people demand that the Information Commissioner do that. The only two cases I know of where people were eager to get into court, as it were, and were not willing to wait any longer for the formal finding from the Information Commissioner... as a courtesy, in effect, to them she says, all right, if you do not want to wait for my finding, I will give you a finding; but because I have not finished my investigation, my finding is going to have to be that it is not well founded, because I have no evidence to this point to find it.

So I do not get particularly concerned about that aspect. There are —

**Mr. Robinson:** I do not expect you would, because it gets you into court.

**Mr. Calamai:** The aspect about the Information Commissioner's office that most troubles me is what appears from the outside to be the understaffing, which leads in many cases to what are unconscionable delays.

I have one example that might interest you. It is a complaint which has now been sitting with the Information Commissioner's office for nine months, regarding minutes of an advisory committee of National Health and Welfare. These are minutes dealing with severe reaction among children to whooping cough vaccine, a major public health problem. All the evidence is that the minutes will show that the committee takes this far more seriously than the Minister and officials have done publicly. The minutes have been denied to us under request, and the Office of the Information Commissioner has not been able to give us an answer in nine months to something of such major public concern. We have dozens of examples similar to that.

• 0950

**Mr. Robinson:** Now, you have suggested that there should be some time limit on the Office of the Information Commissioner as well. Could you assist the committee in suggesting an appropriate time limit after which either she would have had to give you a decision, or in effect, you could have said you had

*[Translation]*

la façon dont le Commissaire perçoit son rôle. Vous avez déclaré qu'elle voit son rôle de commissaire ou d'ombudsman de l'accès à l'information de façon beaucoup trop étroite. Vous avez également maintenu que son bureau se livre à beaucoup trop d'activités confidentielles et que les délais ont parfois été très longs.

Vous avez également fait état du fait que, dans certains cas, le Commissaire à l'information interrompt apparemment son enquête, déclare que votre plainte n'est pas fondée, ce qui vous donne évidemment le droit d'intervenir auprès de la Cour, puisqu'elle se trouve à avoir fini son enquête. Je me demande si un des témoins pourrait nous fournir des précisions à ce sujet parce que, si c'est effectivement ce qui se produit, cela est contraire à l'objet de la loi.

**M. Calamai:** Cela se produit lorsque des requérants demandent au Commissaire à l'information de prendre cette mesure. Je ne connais que deux cas où les personnes avaient hâte de saisir la cour de leur requête et ne voulaient pas attendre plus longtemps la décision officielle du Commissaire à l'information... par courtoisie, en fait, elle leur a dit, d'accord, vous ne voulez pas attendre, je vous donnerai ma décision; mais parce que je n'ai pas terminé mon enquête, je devrai conclure que cela n'était pas justifié, parce que je n'ai aucun élément de preuve qui me le démontre à ce point-ci.

Cela ne me préoccupe donc pas outre mesure. Il y a...

**M. Robinson:** J'imagine que non, puisque cela vous permet de saisir la cour de votre requête.

**M. Calamai:** Ce qui m'inquiète surtout en ce qui concerne le bureau du Commissaire à l'information, est ce qui semble être un manque d'effectifs, ce qui entraîne dans beaucoup de cas des retards déraisonnables.

Je pourrais vous donner un exemple qui vous intéressera peut-être. Il s'agit d'une plainte dont est saisi le Commissaire à l'information depuis déjà neuf mois et qui porte sur les comptes rendus d'un comité consultatif du ministère de la Santé et du Bien-être social. Ces comptes rendus portent sur les réactions graves de certains enfants aux vaccins contre la coqueluche, qui constituent un important problème public. D'après les éléments de preuve dont nous disposons, il ressortira vraisemblablement de ces comptes rendus que le Comité considère cette question comme étant beaucoup plus grave que le ministre et ses hauts fonctionnaires ne l'ont fait publiquement. L'on nous a refusé les comptes rendus demandés, et le Bureau du Commissaire à l'information n'a pu, en neuf mois, nous donner de réponse au sujet d'une question qui préoccupe grandement le public. Nous pourrions vous donner des douzaines d'autres exemples semblables.

**M. Robinson:** Vous suggérez donc que des délais devraient également être fixés pour le Bureau du Commissaire à l'information. Pourriez-vous aider le Comité en proposant ce qui vous semble un délai acceptable au terme duquel le Commissaire serait tenu de rendre une décision, ou encore vous pourriez dire que, après avoir attendu tout ce temps, vous

[Texte]

waited long enough and were now going to court? What sort of time limit would you suggest?

**Mr. Calamai:** The time limit is tied to the staffing. If the office is as badly understaffed as it appears to be, it is unrealistic to impose a time limit of three months. You may be aware that in the United States there is a thing called the Speedy Trial Act, which says you must have a trial within a certain time. I would think that is the sort of road you want to take here. I see no reason why, properly staffed, the Office of the Information Commissioner should not be able to give you a finding within 90 days.

**Mr. Robinson:** I see. What about the whole area of—

**Mr. Calamai:** I am not sure anybody else agrees with me, by the way.

**Mr. Sallot:** No, that seems like a reasonable period of time.

**Mr. Robinson:** There is also a suggestion in your brief that in fact the media have been singled out for special treatment, as it were, under this act. I think you suggest that you have been victims of discrimination at the hands of government departments. You refer to a number of specific illustrations that certainly seem to support that suggestion of discrimination against the media, and you refer to accusations of deceit and deception that can be made against the government arising from these instances of discrimination. To what extent do you believe this is a serious problem, that in dealing with you as representatives of the media, the government adopts a double standard, particularly in the case of stories that may be a little more sensitive, about which information may in fact be available, in which you are singled out for special treatment?

**Mr. Vienneau:** I think we are singled out the more we use the act and the more the impact of what we get becomes public. Most of the time, as I think Mr. Allmand was saying, a lot of the information we get handed to us is stuff that basically we do not use. As Jeff said, maybe 10% of it is useful. It is the other 90% we are after.

I think the best example I can give you is on page 23. I am the reporter for *The Toronto Star* who went after documents on war criminals. I made a request, and it took some time before I finally got an answer, and the answer I got occurred after I had released it.

But I had asked for a Cabinet discussion paper written by a Justice department official, setting out the options available for the prosecution or disposition of war crimes cases in Canada. It is a little vague in my mind right now, but I believe I was told that such a document did not exist. I appealed, and after a lengthy appeal process, I lost the appeal because the Department of Justice said they had confused my response with something else. In phone conversations, I had supplemented my initial request to say that what I wanted was a report written by Martin Low, of the Justice department, in

[Traduction]

alliez intervenir auprès des tribunaux? Quel genre de délai proposeriez-vous?

**M. Calamai:** Cela dépend des effectifs. Si le Bureau manque grandement d'effectifs, ce qui semble être le cas, il ne serait pas juste d'imposer un délai de trois mois. Aux États-Unis il y a la Speedy Trial Act, qui stipule qu'au bout d'un certain temps il doit y avoir procès. Ce serait sans doute le genre de mesure qu'il conviendrait de prendre ici. Je ne vois aucune raison pour laquelle, à condition de disposer des effectifs nécessaires, le Bureau du Commissaire à l'information ne pourrait pas rendre une décision dans les 90 jours suivant la demande.

**M. Robinson:** Je vois. En ce qui concerne . . .

**M. Calamai:** Mais je ne sais pas si tout le monde est d'accord avec moi.

**M. Sallot:** Non, cela me semble raisonnable.

**M. Robinson:** Vous laissez aussi entendre dans votre mémoire que les médias ont en quelque sorte reçu un traitement particulier en vertu de cette loi. Vous maintenez en fait avoir été les victimes d'une discrimination de la part des ministères. Vous donnez quelques exemples qui semblent bien confirmer l'existence d'une certaine discrimination à l'endroit des médias, et vous parlez d'accusations de supercherie et de tromperie qui pourraient dans ces cas être portées contre l'administration. Jusqu'à quel point, à votre avis, s'agit-il là d'un problème grave, à savoir que, dans ses rapports avec les représentants des médias, l'administration applique un régime de deux poids deux mesures, surtout en ce qui concerne des cas qui peuvent être un peu plus délicats, à propos desquels il existe éventuellement des renseignements et pour lesquels vous faites l'objet d'un traitement spécial?

**M. Vienneau:** Je pense qu'on nous distingue, plus nous utilisons la loi et plus les conséquences des renseignements que nous obtenons deviennent publiques. La plupart du temps, comme le signalait M. Allmand, nous ne nous servons pas de beaucoup de renseignements qu'on nous fournit. Comme le disait Jeff, il y a peut-être 10 p. 100 de cette information qui nous est utile. C'est la proportion restante, les 90 p. 100 que nous voulons.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner, je pense, est celui est présenté à la page 23. Je suis le journaliste qui, pour le compte du *Toronto Star*, a cherché à obtenir des documents sur les criminels de guerre. J'ai présenté une demande et après quelque temps j'ai finalement obtenu une réponse, mais celle-ci a été donnée après que je l'eus publiée.

Mais j'avais demandé un document de travail du Cabinet rédigé par un haut fonctionnaire du ministère de la Justice et énonçant les diverses possibilités en ce qui concerne la poursuite des criminels de guerre ou la disposition de leurs cas au Canada. Cela est un peu vague dans mon esprit, pour l'instant, mais l'on m'a dit, je crois, que ce document n'existait tout simplement pas. J'ai interjeté appel, et après un long processus, j'ai été débouté parce que le ministère de la Justice a déclaré qu'il avait mêlé la réponse qui m'était destinée à un autre document. Au téléphone, j'ai demandé d'ajouter à ma demande initiale un rapport rédigé par M. Martin Low, du



[Text]

1981 and so on. Finally, somebody leaked me the official name of it, and I put that in.

So I put in two requests. The first request just went nowhere because they were totally confused. I finally put in the second request two days after I had gotten the paper on my own initiative, I guess, and had it published. Then it came to me in the mail, saying: Here is your report.

The same thing happened, I think, with two other reporters in the room today with the Cooper report on CIA brain-washing. We had all applied for this document. Two days after the Minister of Justice released it, we got it in the mail without the \$5 refund. I do think we are definitely set out as people who are in to rattle the cage a little bit, and as such, caution is taken in responding to our requests.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, perhaps I could ask particularly the journalists at the table a more general question, because all three of them were very actively following the process of passage of the legislation and I think they probably had fairly high hopes for the legislation. I was looking back at some of the articles that were written at the time it was adopted, and they were really quite extraordinary. This was to be the nirvana; the great flood gates would be opening to information. Some of us were not quite as optimistic at that time, and I would be interested to hear again, particularly from the working journalists, their views at this point, some two or three years later, in terms of a comparison of their original hopes for the act as opposed to the reality of government operation and openness in government.

• 0955

**Mr. Calamai:** Now I know how MPs feel when people quote their old speeches back to them. "Unlock the secrets chest" I think was the phrase.

Yes, I was unduly optimistic, probably naive about how difficult it is to change attitudes. I would put my finger on that as being the major problem. There are, as we have pointed out in the brief, major shortcomings within the law. But if the lead does not come from the top in the Ministers' offices and the Prime Minister's office then you can change the law an awful lot without actually accomplishing anything. I had misjudged by a factor of 10 the dynamic inertia of the bureaucracy, how hard they would fight to stay the same on secrets. So I am disappointed.

**Mr. Vienneau:** I, like Peter, am disappointed. I point out to you that Appendix A of the brief has a list of stories that might not have otherwise been made public had it not been for the act, and some of those stories are very good. I think personally, in my own experience, the success rate is about 30% now; initially it was higher because I was making a lot of frivolous requests and getting back information that was not that sensitive; but the more sensitive the request, I think the poorer the success rate.

[Translation]

ministère de la Justice, en 1981, et d'autres documents. Enfin, quelqu'un m'a gissé le nom officiel, et j'ai inclus cela.

J'avais donc deux demandes. La première n'a abouti à rien parce que le ministère était complètement mêlé. J'ai enfin présenté la deuxième demande deux jours après avoir obtenu le document par moi-même, je suppose, et l'avoir publié. Ce n'est que par la suite que j'ai reçu le rapport par le courrier.

Cela s'est produit également, je pense, pour deux autres journalistes qui sont ici aujourd'hui dans le cas du rapport Cooper sur les opérations de lavage de cerveau de la CIA. Nous avons tous demandé ce document. Deux jours après que le ministre de la Justice l'eut divulgué, nous l'avons obtenu par le courrier, sans qu'on nous rembourse notre versement de 5\$. Nous avons très certainement la réputation d'être un peu trouble-fête, et c'est pourquoi l'on fait preuve d'une grande prudence avant de répondre à nos demandes.

**M. Robinson:** Monsieur le président, permettez-moi de poser aux journalistes une question plus générale, parce que tous les trois ont suivi de près le processus d'adoption de la loi et je pense qu'ils nourrissaient à cet égard d'assez grands espoirs. Je relisais certains des articles qui ont été écrits au moment de l'adoption de la loi, et ils étaient vraiment extraordinaires. Nous allions nous trouver au septième ciel; les écluses allaient s'ouvrir pour laisser déferler le flot de l'information. Mais certains d'entre nous n'étaient pas aussi optimistes à l'époque, et j'aimerais donc connaître les vues de ces journalistes maintenant, c'est-à-dire deux ou trois ans après l'adoption de la loi, pour savoir comment ils comparent les espoirs qu'ils nourrissaient pour cette loi et la réalité du fonctionnement et du degré d'ouverture de l'administration.

**M. Calamai:** Je sais maintenant comment les députés se sentent quand on leur cite leurs vieux discours. Je pense qu'on parle d'ouvrir le trésor aux secrets.

Oui, je faisais sans doute preuve d'un optimisme excessif et je ne me rendais probablement pas compte à quel point il est difficile de changer l'attitude des gens. Je pense que c'est là le grand problème. Il y a bien sûr, comme nous l'avons signalé dans le mémoire, des lacunes importantes dans la loi. Mais si les cabinets des ministres et le Bureau du premier ministre ne donnent pas l'exemple, vous aurez beau changer la loi de fond en comble, vous ne changerez rien. Il est dix fois plus difficile que je ne croyais de changer le facteur d'inertie de la bureaucratie, qui est prête à tout faire pour ne pas desserrer les dents sur ses secrets. Je suis donc déçu.

**M. Vienneau:** Comme Peter, je suis déçu. Je vous signale l'annexe A du mémoire, qui renferme une liste de cas qui n'auraient sans doute pas été rendus publics n'eût été la loi, et certains de ces cas sont très intéressants. Personnellement, je veux dire d'après ma propre expérience, je pense que le taux de réussite est actuellement d'environ 30 p. 100; initialement, il était plus élevé parce que je présentais beaucoup de requêtes frivoles et qu'on me fournissait des renseignements qui n'avaient pas de grandes conséquences; mais plus la demande porte sur des points délicats, plus le taux de réussite baisse.

*[Texte]*

But I have greater concern now because of the Federal Court ruling by Mr. Justice Jerome, which I know, Mr. Robinson, you raised at the time the committee was hearing this bill. I think you referred to it as the Mack Truck clause and nobody paid much attention to you, but now Mr. Jerome has said that a Minister's discretionary decision not to release information is not reviewable by the courts. To me that opens up... as you say, it is the Mack Truck: you could drive a bulldozer through there. The Minister can now, in my opinion, say that just about anything cannot be released.

I am the first person to feel the sting of that. Again, I applied for something through war crimes. The commissioner's office wrote me and said they were getting ready to ask me if they could take my case to court. When the CRTC decision came down the commissioner's office sought independent legal help and the legal opinion was that there was no way they could waste the taxpayers' money by appealing this decision because they could not win. Unless this is changed I think it could make most of the act null and void.

**Mr. Sallot:** I think we are just learning with the act. One of the most important recommendations the CDNPA makes in its brief is for continued parliamentary review, a recommendation that in another three years you go through this process again, because we have learned a lot in the first three years and we have pointed out what we believe are deficiencies and no doubt with another three years of experience we will be able to come back with even better recommendations.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Just a brief supplementary: Have there been any circumstances in which any of you have requested information which quite likely would have been made available under the old regime informally but now you are being asked to submit a formal request under the Access to Information Act for that information? Has that been a problem at all for any of you?

**Mr. Vienneau:** I think the opposite has been a problem, where now you are supposed to apply under the spirit of the act and when you apply if they say no you have to make a formal request. I find you do not get anything now unless you ask for it under the act.

**Mr. Robinson:** That is what I meant.

**Mr. Vienneau:** Yes.

**Mr. Robinson:** You have to put in a formal request, do you?

**Mr. Vienneau:** Yes, that is my experience.

**Mr. Sallot:** I think that has been a general experience with reporters using the act.

**Mr. Calamai:** The classic example is where one of my colleagues will write an article based on a document that he gets. Certainly before the act he would then phone the government department and concerns are... he would say he

*[Traduction]*

Mais je m'inquiète davantage maintenant en raison de la décision rendue par le juge Jerome de la Cour fédérale, que vous avez signalée, monsieur Robinson, je sais, lorsque le Comité étudiait le projet de loi. Vous l'avez appelée, je crois, la clause «Mack Truck», et personne ne s'en est préoccupé, mais voici que M. Jerome déclare que la décision discrétionnaire d'un ministre de ne pas divulguer des renseignements ne peut être examinée par les tribunaux. À mon avis, cela constitue une échappatoire par laquelle pourrait passer, comme vous dites, un camion Mack, un bulldozer. À mon avis, un ministre peut maintenant refuser la divulgation d'à peu près n'importe quel document.

Je suis la première personne à m'en ressentir. Encore une fois, j'ai demandé des documents au sujet des crimes de guerre. Le Bureau du Commissaire m'a écrit pour me dire qu'ils allaient me demander la permission de saisir les tribunaux de cette affaire. Lorsque le CRTC a rendu sa décision, le Bureau du Commissaire a demandé des avis juridiques indépendants, et on lui a dit qu'il était inutile de gaspiller l'argent des contribuables en appelant de cette décision, parce que la cause était perdue. À moins que cette disposition ne soit modifiée, je pense que cela annule et rend sans effet presque toute la loi.

**M. Sallot:** Je pense que nous sommes encore dans un processus d'apprentissage en ce qui concerne la loi. Une des mesures les plus importantes que recommande la l'ACEQ dans son mémoire est de poursuivre l'examen parlementaire, à savoir que dans trois ans, il faudra reprendre ce processus puisque nous aurons beaucoup appris au cours des trois premières années. Nous avons déjà signalé ce qui nous semble être des lacunes et il ne fait aucun doute que dans trois ans nous pourrions proposer des mesures encore plus judicieuses.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Une courte question supplémentaire: Est-il arrivé que l'un d'entre vous ait demandé des renseignements qui vous auraient été communiqués de façon officielle selon l'ancien régime mais pour lesquels vous devez maintenant présenter une demande officielle en vertu de la Loi sur l'accès à l'information? Est-ce que cela a posé un problème à l'un d'entre vous?

**M. Vienneau:** Je pense que c'est le contraire qui a posé un problème, à savoir qu'il faut maintenant présenter une demande en vertu de la loi et si celle-ci est refusée, il faut présenter une requête officielle. Je trouve que, maintenant, l'on obtient rien si l'on ne le demande pas en vertu de la loi.

**M. Robinson:** C'est ce que je voulais dire.

**M. Vienneau:** Oui.

**M. Robinson:** Il vous faut présenter une requête officielle, n'est-ce pas?

**M. Vienneau:** Oui, c'est ce que j'ai constaté.

**M. Sallot:** Je pense que c'est ce qu'ont constaté les journalistes qui ont invoqué la loi.

**M. Calamai:** Voici un exemple classique: un de mes collègues rédige un article inspiré d'un document qu'il a reçu. Avant l'adoption de la loi, il aurait téléphoné au ministère pour demander un exemplaire du document, et il l'aurait obtenu.



[Text]

got beat but he still wants a copy of the document; then he would get it. Now you have to submit a formal request and in some cases they make you wait the full 30 days.

**Mr. Robinson:** Thank you.

**The Chairman:** Dr. Kindy, 10 minutes.

**Mr. Kindy:** I would like to come back on section 69. You say that you would like to have it repealed. I am in accord with you that some of the background information that goes to Cabinet should not be a confidence of the Cabinet, but the discussions themselves in Cabinet, at the Cabinet table, and the final decision I imagine . . . One of the arguments is that if Cabinet sits and they discuss things and things have been said, usually just in discussion, then those options or those things being said should become private because otherwise you would paralyze the discussion at the table. Now, if we repealed section 69, everything would become public, the discussion at the table and so on and so forth. How do you feel about Cabinet discussions?

• 1000

**Mr. Sallot:** I do not think that is the thrust of the recommendation. It is that a court would ultimately be able to review the material to determine whether it legitimately falls within the category of Cabinet confidence. For example, when I heard Mr. Crosbie testify a couple of weeks ago, he was talking in terms of documents and records that would reflect the political views of individual Ministers. We recognize there is a legitimate need sometimes on the part of government to protect that kind of conversation so that Ministers can indeed express their views openly among colleagues before arriving at a decision.

We have found in our own experience, though, that the concept of Cabinet confidence is infinitely expandable. There is a court case that comes to mind. It is called the Best Cleaners case. It involved a cleaning contract at an airport in Frobisher Bay. A number of documents that were submitted to Treasury Board recommending who should get the contract and so on had been released during the course of discovery proceedings during a civil trial, and then the day the trial was to begin the Clerk of the Privy Council filed with the court an affidavit certifying that the material everybody in the courtroom had already seen was a Cabinet confidence. This was a ridiculous notion, and this kind of thing happens frequently.

Mr. de Cotret, for example, in his testimony here said that a Cabinet document is any document that is prepared for Cabinet or for a Minister. Well, that covers an awful lot of territory. If the definition as proposed by Mr. Crosbie were to be codified in the act, I think we could live with that; you know, protecting legitimate political secrets of the Cabinet.

**Mr. Vienneau:** I can give you a very recent example as well as to how this can be used to prevent the release of information. I had asked for copies of the Cabinet discussion papers relating to the Kent commission finding and the last govern-

[Translation]

Maintenant, il faut présenter une requête officielle et, dans certains cas, attendre jusqu'à 30 jours.

**M. Robinson:** Merci.

**Le président:** Monsieur Kindy, 10 minutes.

**M. Kindy:** J'aimerais revenir à l'article 69. Vous dites en souhaiter l'abrogation. Je suis d'accord avec vous que certains renseignements d'ordre général que reçoit le Cabinet ne devraient pas être considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé, que cela devrait être le cas uniquement des discussions même au Cabinet, de la décision finale, j'imagine . . . Un des arguments avancés à ce sujet est que si le Cabinet discute de certaines questions, les possibilités qu'il examine et les questions dont il discute devraient être considérées comme confidentielles, pour ne pas paralyser la discussion entre les ministres. Mais si l'on abroge l'article 69, tout deviendra public, y compris les discussions au Cabinet. Qu'en pensez-vous?

**M. Sallot:** Ce n'était pas là, je crois, l'objet de la recommandation. Il s'agit plutôt de faire en sorte qu'un tribunal puisse en définitive revoir les documents pour déterminer lesquels constituent effectivement des documents confidentiels du Conseil privé. Il y a quelques semaines, par exemple, M. Crosbie a parlé, en témoignage, de documents et de dossiers reflétant les vues politiques du ministre. Nous sommes parfaitement conscients du fait que le gouvernement a parfois légitimement besoin de protéger ce genre de conversation afin que les ministres puissent exprimer leurs vues ouvertement entre eux, avant d'en arriver à une décision.

Mais nous avons constaté que cette notion de documents confidentiels du Conseil privé est extrêmement élastique. Il y a à ce sujet une cause qui me vient à l'esprit. C'est l'affaire Best Cleaners. Il s'agissait en l'occurrence d'un marché de nettoyage à un aéroport de Frobisher Bay. Plusieurs documents qui avaient été présentés au Conseil du Trésor pour recommander les entrepreneurs éventuels avaient été rendus publics au cours de la procédure de divulgation d'un procès au civil, puis, le jour où le procès allait commencer, le greffier du Conseil privé a déposé auprès du tribunal une déclaration attestant que les documents, que toutes les personnes présentes dans la salle de tribunal avaient déjà vus, constituaient des documents confidentiels du Conseil privé. Cela est ridicule, mais se produit néanmoins fréquemment.

Au cours de son témoignage devant le Comité, M. de Cotret a par exemple déclaré qu'un document du Cabinet était tout document rédigé pour le Cabinet ou pour un ministre. Cela est très vaste. Si la définition proposée par M. Crosbie était enchâssée dans la loi, je pense que cela nous serait acceptable; vous savez, la question de protection des secrets politiques légitimes du Conseil des ministres.

**M. Vienneau:** Je puis vous donner un exemple très récent de la façon dont cela peut être utilisé pour empêcher la divulgation d'une information. J'avais demandé des copies de documents de travail du Cabinet relatifs à la conclusion de la

*[Texte]*

ment's recommendation for a proposed newspaper act, because under section 69.(3) of the act, once a decision has been made, four years later the discussion papers can be released. The response I received was that because this was a memorandum to Cabinet, rather than a discussion paper, I could not have it.

To me all they had to do was sever the final recommendations, which has been done in a number of Cabinet discussion papers I have received—they are just whited out—and let me have the alternatives, what was set out for the Cabinet. I do not see why that type of information cannot be made public.

**Mr. Calamai:** Dr. Kindy, it is hard to give you a lot of examples of where material that was in Cabinet minutes could easily have been made public. But I have one here, the March 1961 minutes of Cabinet, which were released of course under the 20-year exemption. They had to do with the discussion about South Africa being in the Commonwealth and Mr. Diefenbaker's role. If you read through them you will find that all the material that is in them—and they could only be released in 1981 under the current law—had already been in Harold Macmillan's book.

**The Chairman:** Would you have any objection to filing that document with us? I think committee members are intrigued by these Cabinet documents. I am not sure in my own mind that there is—

**Mr. Calamai:** No problem. No difficulty. No objection.

**The Chairman:** Thank you very much. It would be nice actually to lay a hand on it.

**Mr. Kindy:** Would you agree that really the decision made in Cabinet—that exchanges should be Cabinet confidence, because otherwise if you do not put a limit on what is background information, you can always label it background information to the Minister, and then it is not released and it becomes Cabinet confidence? Would you say that the final decision on what is being done at the Cabinet table is Cabinet confidences, and whatever is suggested by the bureaucracy to the Cabinet would not be?

**Mr. Calamai:** We include a definition of what we think should qualify as Cabinet confidences on pages 4 and 5 of our brief. It is adopted from the original definition proposed in the Canada Bar Association model bill. It draws, I think, the best line that can be drawn between policy discussions and decisions by the Cabinet and the factual material leading up to that. It is a difficult line to draw, we agree with you, and we have put it in as concise a definition as we think possible.

*[Traduction]*

Commission Kent et à la recommandation du gouvernement précédent au sujet d'un projet de loi sur les journaux, puisque, en vertu de l'article 69.(3) de la loi, des documents de travail peuvent être rendus publics lorsqu'une décision a été prise quatre ans auparavant. L'on m'a répondu que, parce qu'il s'agissait d'un mémoire au Cabinet et non pas d'un document de travail, je ne pouvais l'obtenir.

À mon avis, il s'agissait uniquement de prélever les dernières recommandations, ce qu'on a fait dans plusieurs documents de travail du Cabinet que j'ai reçus—on les blanchit—pour me laisser le reste du document énonçant les mesures proposées au Cabinet. Je ne vois pas pourquoi ce genre de renseignements ne peut être rendu public.

**M. Calamai:** Monsieur Kindy, il est difficile de vous donner des exemples de cas où des renseignements se trouvant dans des procès-verbaux du Cabinet auraient facilement pu être rendus publics. Mais j'en ai un ici, il s'agit du procès-verbal d'une réunion du Cabinet de mars 1961, qui a été rendu public en vertu de l'exception prévoyant la divulgation après 20 ans. Il s'agissait en l'occurrence d'une discussion au sujet de la présence de l'Afrique du Sud au Commonwealth et du rôle de M. Diefenbaker. Si vous lisez ce document, vous constatez que toute l'information qui s'y trouve—et qui, en vertu de la loi, ne pouvait être divulguée qu'en 1981, se trouvait déjà dans le livre de Harold Mcmillan.

**Le président:** Vous opposeriez-vous à l'idée de déposer ce document auprès du Comité? Je pense que les membres du Comité sont très curieux au sujet des documents du Cabinet. Je ne sais pas quant à moi si...

**M. Calamai:** Pas de problème. Aucune difficulté. Pas d'objection.

**Le président:** Merci beaucoup. Ce serait bon de l'avoir entre les mains.

**M. Kindy:** Seriez-vous d'accord pour dire que la décision prise au Cabinet, à savoir que les échanges devraient être considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, parce qu'autrement si on ne limite pas ce qui peut être considéré comme des documents d'information, cela peut être considéré comme un document d'information destiné au ministre, ne pas être diffusé et devenir en somme un document confidentiel du Cabinet? Croyez-vous que les documents faisant état des décisions finales du Cabinet doivent être considérés comme des documents confidentiels de celui-ci, alors que ce ne serait pas le cas pour les mesures proposées par l'administration au Conseil privé.

**M. Calamai:** Aux pages 4 et 5 de notre mémoire, nous donnons une définition de ce qui devrait, selon nous, être considéré comme des documents du Cabinet. Elle est inspirée de la définition initialement proposée par le Barreau canadien dans son modèle de projet de loi. Elle établit clairement, je pense, la ligne de démarcation entre ce qui constitue des discussions et des décisions du Cabinet et les documents d'information qui y mènent. C'est une ligne de démarcation qui est difficile à tracer, nous en convenons, et nous avons donné la définition la plus concise possible.



[Text]

**Mr. Sallot:** And because it is a difficult line to draw, we wanted it that an independent tribunal could take a look at it and make sure that in any specific case the line has been drawn at the right point.

• 1005

**Mr. Kindy:** How do you feel about the bureaucracy? Mr. Baldwin said that some of the bureaucracy had a vested interest in not disclosing information and that as long as those people are in place and those averages are in place we will have problems. How do you feel about it? How can we deal with this problem?

**Mr. Vienneau:** Sometimes it is not the bureaucracy, sometimes it is the Ministers. As I mentioned before, I know one of my colleagues and I think Canadian Press applied to the Minister of Finance to obtain any polls and surveys commissioned by that department. Mr. Wilson sent back a personal letter saying, basically, no, you cannot have them, not citing anything in the act, you just cannot have it. I know we appealed and I believe CP appealed. We won the appeal, which was no big deal, because all the appeal verdict, if you will, said was that those documents do fall within the ministry and therefore are subject to the act. We have since applied for them and the Minister, I believe, has invoked section 21, ministerial discretion, which I alluded to a few minutes ago and which means we will never be able to get them. So I think there is a mindset sometimes within a Minister's mind not to have that released.

**Mr. Kindy:** So we should not have this ministerial discretion as such.

**Mr. Vienneau:** Absolutely. It should be subject to judicial—

**Mr. Kindy:** Judicial review.

**Mr. Vienneau:** Exactly.

**Mr. Kindy:** Because otherwise he can label anything ministerial discretion.

**Mr. Vienneau:** That is it exactly, dead on.

**Mr. Kindy:** If he does not want to give information, then it is ministerial discretion.

**Mr. Vienneau:** That is right.

**Mr. Calamai:** Mr. Kindy, when you have the access coordinators before you, perhaps you might want to ask them how many of them have been commended for their aggressive attitude in making sure material gets released. I think you will find there is no reward system within the bureaucracy for being aggressive with the Access Act. It is the other way around; they are penalized.

**Mr. Kindy:** When the Commissioner appeared here she said that she was satisfied with the numbers of her staff. She had hired somebody else and said it was sufficient and that

[Translation]

**M. Sallot:** Et justement parce qu'il est difficile de tracer cette ligne de démarcation, nous voulions qu'un tribunal indépendant puisse examiner la question et veiller à ce que, pour chaque cas précis, la définition s'applique effectivement.

**M. Kindy:** Que pensez-vous de la bureaucratie? Monsieur Baldwin a maintenu que certains bureaucrates avaient un intérêt acquis à ne pas diffuser des renseignements et que, tant que ces personnes étaient en poste et que ces moyens existaient, nous aurions des difficultés. Qu'en pensez-vous? Comment pouvons-nous régler ce problème?

**M. Vienneau:** Parfois, ce n'est pas la bureaucratie, ce sont les ministres. Comme je l'ai déjà signalé, un de mes collègues et moi pensons que la Presse canadienne a présenté une demande au ministre des Finances afin d'obtenir certains sondages et enquêtes commandés par ce ministère. M. Wilson a répondu, dans une lettre personnelle, que non, il était impossible de les fournir, sans citer la loi, tout simplement qu'il était impossible de les divulguer. Nous avons interjeté appel, comme la Presse canadienne aussi, je crois. Nous avons obtenu gain de cause, mais cela ne nous a pas donné grand-chose puisque l'on nous a tout simplement dit que les documents en question relevaient du ministère et que par conséquent la loi s'y appliquait. Par la suite, nous les avons demandés et le ministre, je crois, a invoqué l'article 21, sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire, auquel je viens de faire allusion, et qui signifie que nous ne pourrions jamais obtenir ces documents. Par conséquent, je pense que dans certains cas, un ministre se met en tête de ne jamais divulguer des renseignements.

**M. Kindy:** Par conséquent, ce pouvoir discrétionnaire des ministres ne devrait pas exister.

**M. Vienneau:** Exactement. Cela devrait être assujéti à un examen...

**M. Kindy:** Un examen judiciaire.

**M. Vienneau:** Exactement.

**M. Kindy:** Parce qu'autrement l'on peut toujours invoquer le pouvoir discrétionnaire.

**M. Vienneau:** Précisément, vous avez tout à fait raison.

**M. Kindy:** S'il ne veut pas divulguer l'information, il peut le faire en invoquant son pouvoir discrétionnaire.

**M. Vienneau:** Parfaitement.

**M. Calamai:** Monsieur Kindy, lorsque les coordonnateurs à l'accès à l'information seront devant vous, peut-être pourriez-vous leur demander combien d'entre eux ont été félicités d'avoir pris des mesures fermes pour veiller à ce que des renseignements soient divulgués. Vous constaterez, je pense, qu'on ne donne pas de récompenses au sein de la bureaucratie pour avoir fait preuve de fermeté en ce qui concerne la Loi sur l'accès à l'information. C'est plutôt le contraire; on les pénalise.

**M. Kindy:** Lorsque le Commissaire a comparu devant le Comité, elle s'est dite satisfaite de ses effectifs. Elle avait embauché une autre personne et à son avis cela suffisait; elle a

*[Texte]*

sometimes she took a long time to get information because, you know, things were not codified and it took a lot of . . . you know, a year or so. She agreed that this was much too long. But she did not really insist that the staff was the major problem; it was a minor problem. But I understand you feel that the staff is a major problem.

**Mr. Calamai:** I can only tell you what I have been told. I have been told that the reason for the delays of up to one year in some of our complaints was because investigations of them were not started for several months because there was not sufficient staff to handle them. Now, if what the Commissioner told you was that now she has enough staff and therefore she is making up on that backlog, I can understand how the two statements are both true and go together. That being said, I still see no reason, if she says she has sufficient staff, why after 90 days she cannot give you a finding.

**Mr. Kindy:** So you would put the limit at 90 days and after that she would have to produce the information.

**Mr. Calamai:** You can do it the other way. You can say that after 90 days, if she is not ready to produce a finding, she has to give you a reason why she is not ready to produce a finding. Otherwise, you put a complainant in the position of attempting, as one has done, to seek mandamus from the courts on the grounds that she has not done her job properly, and that is a mug's game.

**Mr. Kindy:** You talked about fees and you say that there should be some fee structure. How high should it be? Do you have any numbers? Should it be a uniform type of fee to get information?

**Mr. Calamai:** Our position is that the \$5 application fee we believe is at the right level and we make specific recommendations on the search and preparation costs. We object, as I am sure everyone who appears before you has, to the artificial 20¢ a sheet photocopying cost. Even the Commissioner's studies have shown that is too high. On search and preparation costs, we are not entirely convinced that we are being given a fair bill. That is the real problem that I have. I think my colleagues do, too. You are presented with a take it or leave it bill with no evidence . . . I mean to say, if you submitted a bill to the government of the type that the government submits to us, it would not pay it. It merely says: For looking for your document, \$680. It does not say who looked, how long they looked, where they looked, whether they are qualified, whether they have ever been in the file room before in their life. None of that information is in there. It is like hiring a plumber and getting somebody who is an apprentice and paying them the full rate. There is no guarantee that you are in fact getting a qualified person to do it.

So our main thrust is that we want more evidence of the type of person who is doing the work, the search and prepara-

*[Traduction]*

affirmé que s'il lui fallait parfois beaucoup de temps pour obtenir des renseignements, c'était que l'information n'était pas codifiée et qu'il fallait attendre parfois . . . un an. Elle a reconnu que cela était beaucoup trop long. Mais elle n'a pas vraiment insisté sur le fait que l'effectif constituait un problème majeur; à son avis, il s'agit d'un problème mineur. Mais je crois savoir qu'à votre avis, l'effectif constitue un problème majeur.

**M. Calamai:** Je vous répète seulement ce qu'on m'a dit. Apparemment, il faut parfois attendre jusqu'à un an pour le règlement de nos plaintes parce que les enquêtes ne sont pas entamées avant plusieurs mois, faute d'un nombre suffisant d'employés. Or si le Commissaire vous dit qu'elle a suffisamment d'employés et qu'elle peut maintenant commencer à abattre le travail accumulé, je pense que ces affirmations peuvent toutes les deux être vraies et concorder. Cela dit, je ne vois toujours pas pourquoi, si l'effectif est suffisant, elle ne peut toujours pas rendre une décision après 90 jours.

**M. Kindy:** Par conséquent, selon vous, le délai devrait être de 90 jours, au terme duquel elle devrait pouvoir produire l'information.

**M. Calamai:** Il y a aussi une autre façon de procéder. Vous pouvez dire que, après 90 jours, si elle n'est pas prête à rendre une décision, elle doit justifier l'absence de celle-ci. Autrement, le plaignant pourrait être tenté, comme quelqu'un l'a déjà fait, d'obtenir une ordonnance des tribunaux pour le motif que le Commissaire n'a pas exercé ses fonctions correctement, et cela est un jeu de nigaud.

**M. Kindy:** Vous avez parlé de droits et vous avez déclaré qu'il devrait y avoir une structure de droits. Quels devraient-ils être? Avez-vous des montants à proposer? Devrait-il y avoir un droit uniforme d'accès à l'information?

**M. Calamai:** À notre avis, le versement initial de 5\$ est acceptable, mais nous avons fait des recommandations précises au sujet des coûts de recherche et de préparation. Nous nous opposons, comme tous ceux qui ont comparu devant vous, j'en suis sûr, au montant artificiel de 20c. la feuille comme frais de photocopie. Même les études du Commissaire ont démontré que ce montant est trop élevé. En ce qui concerne les frais de recherche et de préparation, nous ne sommes pas entièrement convaincus que les droits imposés sont justes. C'est sur ce point que je m'interroge, comme mes collègues aussi, je pense. L'institution présente une facture sans justification . . . Si vous présentiez à l'administration une facture comme celle qu'elle vous présente, elle ne paierait pas. On y dit tout simplement: Pour avoir cherché votre document, 680\$. La facture n'indique pas qui a été chargé des recherches, la durée des démarches, les sources dépouillées, les compétences des personnes responsables, si c'est la première fois qu'elles font des recherches dans les archives. Aucun de ces renseignements ne se trouve sur la facture. C'est comme si vous reteniez les services d'un plombier et qu'on vous envoie un apprenti mais que vous devez payer le plein prix. Il n'y a aucune garantie du fait que le travail est accompli par une personne compétente.

Ce que nous voulons en fait, c'est d'avoir davantage d'éléments de preuve sur la personne chargée du travail ainsi



## [Text]

Director; and Jim Coughlin, an employee in our office who did the survey of our members for access problems.

I will not waste your time by going over the brief. I brought along Leslie because she is familiar with the technical details. I myself am a rather newcomer to the business of access. You have just listened to some veterans on access. My first attempt culminated in a kind of horror story yesterday, because I was attempting to get the free trade discussion documents that were described by the government in its own publications and were cited by the government to say it had done its homework.

Everybody was agreed, including the Prime Minister and everybody else, that there should be a detailed discussion of the free trade initiative, and the Prime Minister said in a speech to Canadian Press that reporters should ask searching questions. I thought it was rather strange that we did not have the studies that had been done, so when they were not released, I requested some of them through access.

I was told, first of all, regarding some of them that I could not get them because they were Cabinet confidences, and then from External Affairs I got what I gather is the External Affairs automatic response, which is to delay as long as possible. So at the end of the first 30 days, on the dot, I got a further delay.

Yesterday somebody decided to release these documents. At about 6 p.m. or 5.30 p.m., we got a pile of 1,400 pages. Twenty-six documents were released; of those, I think 14 had never had any reason to be kept back. They were documents of think-tank appraisals of free trade, for instance, that could easily have been published months ago and had been requested months ago by our members, but were suddenly dumped on our desks yesterday.

In fact, they were not exactly dumped on our desks because I think only three copies were made available to the Press Gallery as a whole. Only the people—14 of us, I think—who had happened to request information through access got the full issue, and the remaining 350 members of the Press Gallery had to struggle with three copies of the information.

• 1020

When we got them—this is an example—there was a great severing, as they call it, of what was regarded as advice to the Cabinet, and this is just an example for your edification, “exempt”, “exempt”, “exempt”. Page after page of these documents, we found, were not there. Now, there seemed to be a great difference between one document and another. Some of them had single lines and paragraphs cut out. In others, apparently all the background material was cut out with the recommendations, so that in this particular one on farm input, great sections were missing. That is why we did not know what was in that. This rendered many of the documents almost meaningless. They would have some background information about the problem, which would be

## [Translation]

Waterston, notre directeur exécutif, et de M. Jim Coughlin, un employé de notre bureau qui a réalisé un sondage auprès de nos membres sur les problèmes d'accès à l'information.

Je n'accaparerai pas le temps du Comité en repassant notre mémoire. J'ai demandé à Leslie de m'accompagner parce qu'elle connaît bien les détails techniques. Je suis, quant à moi, assez nouveau à ce domaine de l'accès à l'information. Vous venez d'entendre des personnes bien rodées à cette question. Ma première tentative s'est soldée hier par un échec cuisant. Je voulais obtenir les documents de travail sur le libre-échange dont parlait le gouvernement dans ses propres publications et où il disait avoir fait son travail de défrichage.

Chacun a convenu, y compris le premier ministre, qu'il devait y avoir des discussions détaillées de l'initiative touchant le libre-échange, et le premier ministre a déclaré dans un discours qu'il a prononcé à la Presse canadienne que les journalistes devaient poser des questions pénétrantes. Il me semblait plutôt étrange de ne pas avoir les études qui avaient été faites; par conséquent, comme elles n'étaient pas publiées, j'en ai demandé quelques-unes en invoquant la Loi sur l'accès à l'information.

Pour certaines d'entre elles, l'on m'a répondu premièrement que je ne pourrais les avoir parce qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet, tandis que du ministère des Affaires extérieures, j'ai obtenu ce que j'imaginais être sa réponse automatique, qui consiste à retarder aussi longtemps que possible. Par conséquent, exactement à l'échéance du premier délai de 30 jours, l'on m'a fait part d'une nouvelle prorogation.

Hier, quelqu'un a décidé de divulguer ces documents. Vers 18 heures ou 17h30, nous avons reçu une pile de 1,400 pages. Vingt-six documents ont été communiqués, dont 14, je crois, avaient été retenus sans raison apparente. Il s'agissait de rapports d'examen du libre-échange, par exemple, qui auraient facilement pu être publiés il y a des mois et que nos membres ont d'ailleurs demandés il y a des mois, mais qu'on nous a tout simplement livrés en bloc hier.

En fait, je ne dois pas dire qu'on nous les a livrés en bloc parce que la tribune de la presse n'en a reçu que trois exemplaires. Seules les personnes—14 d'entre nous, je pense—qui avaient demandé l'information en invoquant la loi ont obtenu toute la série, les 350 autres membres de la tribune de la presse étant obligés de se contenter de trois exemplaires.

Lorsque nous avons reçu ces documents—et je vous donne là un exemple seulement—nous avons constaté que l'on y avait fait d'importants prélèvements, comme on appelle cela, de ce qui était considéré comme des avis au Cabinet, et je ne vous donne qu'un exemple: «exempté», «exempté», «exempté». Nous nous sommes donc aperçu que des pages innombrables de ces documents ne s'y trouvaient pas. Cela variait passablement d'un document à un autre. Dans certains cas, l'on avait enlevé uniquement quelques lignes et paragraphes. Dans d'autres, apparemment tous les renseignements de fond ont été enlevés avec les recommandations, de sorte que dans celui-ci en particulier sur l'exploitation agricole, des parties importantes manquaient. C'est pourquoi nous ne savions pas de quoi il

**[Texte]**

easily obtainable from the *Canada Year Book* or something, and then they would go into an exempt section.

We do not know what is in the exempt section; we have the right to appeal against the exemption, but it is difficult to appeal when you do not know what is in the section.

**The Chairman:** Mr. McGillivray, did they identify those specific exemptions they were claiming the section of the statute?

**Mr. McGillivray:** What we got was the documents without saying why any particular section... except that Section 21.1(a) is listed as the section of the Act which applies, which is a Cabinet confidence.

**The Chairman:** Would you have any objection to lending that to us for a few minutes so that we could run our photocopier and we will give you yours back.

**Mr. McGillivray:** No, I would be quite happy to do that.

**The Chairman:** Thank you, we will do that right now.

**Mr. McGillivray:** Yes.

I think that is the end of my presentation. We certainly support CDNPA from whom you have just heard. We are the working journalists. They are the publishers of newspapers; We are the people who work at the working level. Our organization is interested in investigative journalism, but also in quality journalism in general. We find the Act is not working as we hoped it would work, and as many of our members thought it would work. There does not seem to be a disposition in the bureaucracy or perhaps even in the Ministry to make everything public that can be made public. The disposition seems to be the opposite—to keep everything private that can be kept private by any section of the Act.

**The Chairman:** Thank you Mr. McGillivray.

Ms Sheppard, do you have any opening statement you would like to make?

**Ms Leslie Sheppard (Chairman, Access to Information Committee, Centre for Investigative Journalism):** No. We are just waiting for questions.

**The Chairman:** Mr. Allmand. 10 minutes.

**Mr. Allmand:** Would you mind telling us, whom you believe to be the good guys and the bad guys, the departments that you would cite as examples of being co-operative, with the right attitude, trying to make the law work, and those who have been particularly bad in throwing road blocks and barriers up against you at every turn?

**Mr. McGillivray:** My only experience is with External Affairs. I found them extremely difficult. I will turn over the rest to Leslie.

**[Traduction]**

s'agissait. Beaucoup de ces documents étaient donc presque sans valeur. Ils renfermaient certains renseignements généraux au sujet du problème, que l'on aurait facilement pu trouver dans l'Annuaire du Canada ou autre document du genre, et cela était suivi d'une partie exemptée.

Nous ne savons pas ce que renferme la partie enlevée; nous avons le droit d'en appeler de l'exception, mais cela est difficile à faire quand vous ne connaissez pas le contenu de la partie prélevée.

**Le président:** Monsieur McGillivray, a-t-on indiqué l'article de la loi qui s'appliquait pour chaque exception?

**M. McGillivray:** Dans les documents, il n'était pas indiqué pourquoi un article... l'on indiquait simplement que l'article 21.1(a) s'appliquait, c'est-à-dire celui qui porte sur les documents confidentiels du Conseil privé.

**Le président:** Pourrions-nous emprunter votre document pour quelques minutes et en faire une photocopie et vous le remettre ensuite.

**M. McGillivray:** Bien sûr.

**Le président:** Merci, nous ferons ça immédiatement.

**M. McGillivray:** D'accord.

Je pense que cela conclut mon exposé. Nous appuyons évidemment la CDNPA dont vous venez d'entendre le témoignage. Nous sommes les journalistes qui travaillons sur le terrain. Cette association regroupe les éditeurs de journaux. Mais nous sommes ceux qui sont à pied d'œuvre. Notre organisation s'intéresse au journalisme d'enquête, mais aussi au journalisme de qualité en général. Il nous semble que la loi ne donne pas les résultats que nous espérions et que beaucoup de nos membres espéraient. Il ne semble pas y avoir au sein de la bureaucratie ou même du ministère une volonté de rendre public tout ce qui peut l'être. C'est plutôt le contraire qui semble exister—c'est-à-dire la volonté de garder confidentiel tout ce qui peut être considéré comme confidentiel en vertu d'un article ou d'un autre de la loi.

**Le président:** Merci, monsieur McGillivray.

Madame Sheppard, auriez-vous une déclaration d'ouverture à faire?

**Mme Leslie Sheppard (présidente, comité d'accès à l'information, Centre pour le journalisme d'enquête):** Non. Nous allons tout simplement répondre aux questions.

**Le président:** Monsieur Allmand. Dix minutes.

**M. Allmand:** Pourriez-vous nous dire qui sont à votre avis les bons et les méchants, c'est-à-dire les ministères que vous pourriez citer en exemple en raison de leur coopération, de leur attitude, de leur volonté de respecter la loi et ceux qui se sont employés à créer des entraves et des obstacles à chaque tournant?

**M. McGillivray:** Je ne connais que le ministère des Affaires extérieures. Et j'ai trouvé qu'il était très difficile de traiter avec lui. Je laisserai Leslie poursuivre.



[Text]

**Ms Sheppard:** Some of the individual officials vary from department to department. One department whose Minister does not want to release the information might have a good Access to Information Co-ordinator, and vice versa. I cannot think of a department that is good overall off the top of my head. I can think of a lot that give us trouble, External Affairs would be first and foremost on the top of the list.

**Mr. Allmand:** What about the other two witnesses? Do you have any departments in mind that are particularly bad or particularly good?

What about having the act apply to all government institutions, including the Crown corporations and other agencies? Have you found that there was information that you wanted to get from those Crown corporations or agencies that are not covered, and that if the act had applied it might have been helpful? What is your policy on that?

**Ms Sheppard:** Our policy is that it should cover all Crown corporations and that it should be extended to include the House of Commons itself. One concrete example is the controversy a couple of months back over the listening devices in the Liberal Caucus years ago. There was apparently a report written on that for the House of Commons. Now the House of Commons is not covered by the act, so there is no way anybody could get that study. Yet that is something that I think should be made public.

• 1025

**Mr. Allmand:** You people are professionals to a certain extent, and you are aware of the act and you are getting to know how to use it as best you can, but my experience out in the country is that a lot of otherwise well-informed citizens do not know about the act and they do not know how to use it; and when you tell them how to use it they are frightened by all the red tape and bureaucracy, so they end up not bothering. In particular I am thinking of a lot of voluntary community groups, environmental groups, women's groups, youth groups, smaller unions and so on.

Have you any suggestions or any ideas on what might be done, in addition to amending the law and making it better, to make even the law that we have better known and more accessible to the ordinary citizen who needs it, and in particular those community or citizens' groups that are working on issues all over the country?

**Ms Sheppard:** When the act was proclaimed, the government made a concrete decision not to publicize it. There was no public information campaign whatsoever except for the stories written in newspapers. This government has not decided to change that. We think there should be a public information campaign so people know what it is about, so people know that it is there.

We think the Information Commissioner should be given specific legislative authority to educate people about what the

[Translation]

**Mme Sheppard:** Cela varie selon les fonctionnaires et les ministères. Un ministère dont le ministre ne veut pas divulguer l'information peut avoir un excellent Coordonnateur de l'accès à l'information et vice versa. Je ne peux à brûle-pourpoint vous signaler un ministère qui est bon sur toute la ligne. Il y en a beaucoup qui nous donnent des difficultés et celui des Affaires extérieures figurerait certes au haut de ma liste.

**M. Allmand:** Qu'est-ce que les deux autres témoins ont à dire à ce sujet? Est-ce qu'il y a des ministères à votre avis qui sont particulièrement bons ou particulièrement mauvais?

Que pensez-vous de faire appliquer la loi à toutes les institutions fédérales, y compris les sociétés de la Couronne et autres organismes? Avez-vous déjà voulu obtenir des renseignements de ces sociétés ou organismes qui sont soustraits à l'application de la loi et qui vous auraient peut-être été utiles si la loi s'appliquait à leur cas? Quel est votre point de vue à ce sujet?

**Mme Sheppard:** Nous croyons que la loi devrait s'appliquer à toutes les sociétés de la Couronne, y compris à la Chambre des communes même. Je peux vous donner un exemple concret, celui de la controverse qui s'est produite il y a quelques mois au sujet des dispositifs d'écoute employés au caucus libéral il y a quelques années. Apparemment, un rapport a été rédigé à ce sujet pour la Chambre des communes. Or la Chambre des communes est soustraite à l'application de la loi de sorte que personne ne peut obtenir cette étude. Pourtant, il me semble que cela devrait être rendu public.

**M. Allmand:** Vous êtes des professionnels, jusqu'à un certain point, et vous êtes au courant de la loi et de la façon de l'utiliser à meilleur escient, mais je pense qu'il y a beaucoup de Canadiens par ailleurs bien renseignés qui ne sont pas au courant de la loi ou de la façon d'y avoir recours; quand vous leur dites comment s'en servir, la paperasserie administrative et la bureaucratie que cela suppose les effraient et ils décident en fin de compte de ne rien faire. Je songe entre autres à beaucoup de groupes communautaires bénévoles, des groupes de protection du milieu, des groupes de femmes, de jeunes, des petits syndicats et ainsi de suite.

Avez-vous des idées ou des suggestions à faire sur les mesures que nous pourrions prendre, en plus de modifier et d'améliorer la loi, pour faire mieux connaître la loi en place et la rendre plus accessible aux citoyens ordinaires qui en ont besoin, spécialement ceux qui appartiennent à des groupes communautaires ou de citoyens qui s'intéressent à une foule de questions partout au pays?

**Mme Sheppard:** Lorsque la loi est entrée en vigueur, le gouvernement a décidé de ne pas la faire connaître. Il n'y a eu aucune campagne d'information publique, en dehors des articles publiés dans les journaux. Le gouvernement au pouvoir n'a pas décidé de changer cela. Or nous croyons qu'il devrait y avoir une campagne d'information publique pour sensibiliser les Canadiens à cette question.

Nous croyons que la loi devrait accorder au Commissaire à l'information le pouvoir d'éduquer les Canadiens sur le

[Texte]

act is. She has complained in some of her annual reports that the Human Rights Commissioner, for example, has a specific legislative mandate to educate people about human rights and she feels that because it is not in the legislation she does not have that right. We think she should.

The other reason why a lot of people do not use the act, including a lot of journalists outside of Ottawa, is that it is simply so cumbersome. You have to be tenacious to work your way through this. You have to be willing to wait months and months and months to go an inch forward. A lot of smaller organizations just do not have the manpower.

**Mr. Allmand:** What do you think could be done to improve and strengthen the office of the commissioner?

**Ms Sheppard:** We think she needs more staff.

**Mr. Allmand:** More staff.

**Ms Sheppard:** More staff. We find that it is taking too long to investigate some of the complaints. It may not have to be permanent staff. After the initial backlog of complaints is dealt with and more people understand the act, including government officials who have to deal with it . . . Permanent employees may not have to be hired, but at the moment things are very slow and we would like to see them speeded up.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Robinson, 10 minutes.

**Mr. Robinson:** I would like to welcome the CIJ before the committee as the group that represents, as they indicate, some 800 working journalists. I do not know if that is a suggestion that perhaps the people not represented are not working journalists, but, in any event, I am certainly familiar with the excellent work done by the CIJ. I know that recently you had your convention in Vancouver, at which I had originally intended to speak, but due to circumstances of which you are aware did not participate in.

I have a number of questions on your brief. Certainly the brief sets out very clearly many of the major weaknesses both in the administration of the act and in the substance of the act. I guess I was a bit concerned about the survey that you append to your brief.

Assuming that this survey is of your members that use the act, and assuming that your members are the journalists most likely to use the act as investigative journalists by and large, the fact that there are only some 16 responses I think is cause for very serious concern. This relates to a question I asked the previous witness, the newspaper publishers, about the number of journalists who are actually using the act.

• 1030

Were all of your members asked for their experience with the act? How many were asked and why is it that only 16 persons responded?

[Traduction]

contenu de la loi. Elle s'est plainte dans certains de ses rapports annuels du fait que le président de la Commission des droits de la personne, par exemple, s'est vu accorder dans la loi le mandat de sensibiliser les Canadiens à la question des droits de la personne et elle croit que, parce que cela n'est pas mentionné dans la loi qui la touche, elle n'a pas ce droit. Or nous croyons que cela s'impose.

L'autre raison pour laquelle beaucoup de personnes n'invoquent pas la loi, y compris beaucoup de journalistes en dehors d'Ottawa, est que le processus est tout simplement trop fastidieux. Il faut être tenace pour passer à travers. Il faut être prêt à attendre des mois et des mois pour progresser d'un pouce. Beaucoup de petites organisations n'ont tout simplement pas les effectifs nécessaires.

**M. Allmand:** Quelles mesures pourrait-on prendre, à votre avis, pour améliorer et renforcer le bureau du Commissaire?

**Mme Sheppard:** À notre avis, elle a besoin de beaucoup plus d'effectifs.

**M. Allmand:** Plus d'effectifs.

**Mme Sheppard:** Plus d'effectifs. Il nous semble que l'examen des plaintes prend trop de temps. Il ne lui faudrait peut-être pas nécessairement des employés permanents. Après avoir réglé les plaintes accumulées et lorsque plus de personnes comprendront la loi, y compris les fonctionnaires qui doivent l'appliquer . . . Il n'est peut-être pas nécessaire d'avoir des employés permanents, mais pour le moment le processus est très lent et nous aimerions l'accélérer.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** Monsieur Robinson, 10 minutes.

**M. Robinson:** Je souhaite la bienvenue au Comité au Centre pour le journalisme d'enquête, groupe qui représente, comme il l'a signalé, quelque 800 journalistes au travail. Je ne sais pas si cela veut dire que les personnes qui ne sont pas représentées ne sont pas des journalistes au travail, mais, quoi qu'il en soit, je suis au courant de l'excellent travail effectué par le Centre. Je sais que récemment vous avez eu un congrès à Vancouver, auquel je devais prendre la parole, mais auquel, à cause de circonstances que vous connaissez, je n'ai pu participer.

J'aurais plusieurs questions à poser au sujet de votre mémoire. Vous énoncez très clairement dans ce document beaucoup des principales lacunes touchant l'administration et le fond de la loi. Je pense que ce qui m'a préoccupé un peu c'est l'enquête que vous y avez annexée.

Si l'on suppose que cette enquête a été faite auprès de ceux de vos membres qui se servent de la loi et que vos membres sont les journalistes les plus susceptibles d'invoquer la loi d'une manière générale, le fait qu'il n'y ait que 16 réponses est assez inquiétant, je pense. Cela est lié à une question que j'ai posée à un autre témoin, un éditeur de journal, au sujet du nombre de journalistes qui utilisent effectivement la loi.

Est-ce que tous vos membres ont été interrogés au sujet de la loi? Combien ont été inclus dans l'enquête et pourquoi n'y a-t-il eu que 16 répondants?



[Text]

**Mr. Jim Coughlin (Administrative Assistant, Centre for Investigative Journalism):** We only reached the 16 persons who we were aware had used the act. Sometimes that required contacting non-members. Journalists are busy people. Sometimes we had to get leads from those whom we wanted to speak with originally.

**Mr. Robinson:** So you are only aware of maybe 15 or 20 of your members who actually use the act on any kind of regular basis.

**Mr. Coughlin:** Yes. I should also mention that our questionnaire had to do with delays in receiving information, in exorbitant fees, in denials of information and in appeals to the commissioner. Some of the people did not have enough experience with the act in order to answer all those areas.

**Mr. Robinson:** Yes, I think the maximum number of responses you received was 16. That is why I referred to—

**Mr. Coughlin:** That is correct.

**Mr. McGillivray:** I think this reflects the difficulty of using the act.

**Mr. Robinson:** I think that is the concern.

**Mr. McGillivray:** It is a difficult, complicated thing and not many people have qualified themselves as that kind of expert. You almost have to become an expert in using the act in order to use it.

**Mr. Robinson:** Right. If you people see the act as difficult, Mr. Chairman, if investigative journalists see the act as difficult, I would suspect that members of the public who are not as aware of some of these areas are probably just totally frustrated in their desire to obtain government information.

**Ms Jane Waterston (Executive Director, Centre for Investigative Journalism):** I should point out too that this survey happened after many years of being advocates for the act, and a lot of our organization's energy has gone into a regular workshop at every major meeting that we have of the organization. People have always attended that session very assiduously, taking notes and going out with fire in their eyes to get the information from their regions. But still, as you can see, 16 persons had tenacious enough experience with the act to report.

**Mr. McGillivray:** In a sense, we have been trying to carry on the publicity campaign that we think should be carried on for the act and how it works.

**Mr. Robinson:** Now, you refer to one of the major weaknesses in the legislation as being the exclusion of Cabinet documents. In your press release you say that you hope the government plans to keep the promise that was made—I am using your words here:

[Translation]

**M. Jim Coughlin (adjoint administratif, Centre pour le journalisme d'enquête):** Nous avons communiqué seulement avec les 16 personnes qui, à notre connaissance, invoquaient la loi. Pour cela, nous avons dû communiquer avec des personnes qui ne sont pas membres. Les journalistes sont occupés. Parfois, ceux avec lesquels nous voulions initialement nous entretenir nous ont renvoyés à d'autres.

**M. Robinson:** Par conséquent il n'y a à votre connaissance que 15 ou 20 de vos membres qui invoquent effectivement et régulièrement la loi.

**M. Coughlin:** Oui. Je dois aussi signaler que notre questionnaire portait sur les retards dans la réception des renseignements, sur les droits excessifs, sur le refus d'information et sur les appels interjetés auprès du Commissaire. Certaines personnes n'avaient pas assez utilisé la loi pour répondre à toutes ces questions.

**M. Robinson:** Oui, je pense que le nombre maximum de réponses que vous avez reçues était 16. C'est pourquoi j'ai parlé de . . .

**M. Coughlin:** Exactement.

**M. McGillivray:** Je pense que cela traduit la difficulté qu'il peut y avoir à utiliser la loi.

**M. Robinson:** Je pense que c'est là la source de préoccupations.

**M. McGillivray:** Cela constitue un processus difficile et compliqué et il n'y a pas beaucoup de personnes assez compétentes pour s'y conformer. Il faut aussi devenir un expert dans l'utilisation de la loi pour l'invoquer.

**M. Robinson:** D'accord. Si vous-mêmes considérez la loi comme étant difficile, monsieur le président, si les journalistes d'enquête considèrent la loi comme difficile, j'imagine que les membres du grand public qui ne sont pas aussi au courant de certaines de ces questions sont totalement frustrés dans leurs tentatives d'obtenir des renseignements de l'Etat.

**Mme Jane Waterston (directeur exécutif, Centre pour le journalisme d'enquête):** Je dois aussi signaler que nous avons réalisé cette enquête après avoir préconisé pendant de nombreuses années l'adoption d'une loi semblable, et notre organisation a consacré beaucoup de son énergie à tenir des ateliers réguliers à chacune de ses conférences importantes. Nos membres ont toujours assisté assidûment à ces séances, ils ont pris des notes et sont repartis déterminés à obtenir l'information de leur région. Mais comme vous pouvez le voir, seulement 16 personnes s'étaient montrées assez tenaces dans l'utilisation de la loi pour participer à l'enquête.

**M. McGillivray:** En un sens, nous avons tenté d'organiser la campagne de publicité qui aurait dû être faite au sujet de la loi et de son application.

**M. Robinson:** Vous avez affirmé qu'une des grandes lacunes de la loi était le fait que les documents du Cabinet étaient soustraits à son application. Dans votre communiqué de presse, vous exprimez l'espoir de voir le gouvernement respecter la promesse qu'il a faite, et je reprends vos paroles:

**[Texte]**

and that it will not be another sacred trust gone down the drain

I recall those words from another context. Perhaps you might just elaborate on the extent to which you believe this particular exclusion effectively does undermine the thrust of the act.

**Ms Sheppard:** When the Conservative Party was in opposition Walter Baker was the party spokesman on access to information. He said on behalf of the party, on a number of occasions, that one of the first things the Conservatives would do when they got into power would be to bring Cabinet documents under the Access to Information Act.

Quoting from *Hansard*, he said:

Among other things, the government has left open the opportunity for one of the first initiatives of the next Progressive Conservative government. It will be one of the first priorities of the Progressive Conservative government after the next election, and I ask the House to note my words, to reopen the whole question of access to information.

And then he goes on to discuss the Cabinet documents.

**Mr. Robinson:** I think in your brief you also refer for example to the member for Edmonton—Strathcona, who refers to the legislation as being—this is page 6 of your brief:

... a piece of paper that you and I and our grandchildren will be ashamed of until the next government gets into office and changes it.

**Ms Sheppard:** The member for St. Catharines said during a clause by clause examination of the legislation that the last-minute exemption of Cabinet documents was the “cup of hemlock juice” that he would have to swallow to pass the bill.

**Mr. Robinson:** I see. I know that members of the committee have taken careful note of those promises, Mr. Chairman.

**Ms Sheppard:** It was repeated so often that there can be no doubt that this was Conservative Party policy.

**Mr. Robinson:** A sacred trust.

**The Chairman:** I suppose you would agree, Ms Sheppard, that in 1979 the statute actually did respect that campaign promise. That government of course was defeated by a couple of parties in the House today.

**Mr. Robinson:** Not for that reason.

**Ms Sheppard:** I think the matter can be rectified if the government takes action in this area now. It is something that journalists are going to be watching. We feel very strongly about it. It was a promise and we expect the government to live up to it.

**Mr. McGillivray:** It is an example, to me anyway, of how deeply entrenched some of these attitudes of secrecy are in the bureaucracy. Well intentioned people coming into office after an election have, if not abandoned, at least shelved or put aside

**[Traduction]**

et qu'il ne s'agira pas encore une fois d'engagement sacré qui s'en est allé à vau-l'eau.

Je vous cite hors contexte. Peut-être pourriez-vous expliquer comment, à votre avis, le fait de soustraire ces documents à l'application de la loi mine la portée même de celle-ci.

**Mme Sheppard:** Lorsque le Parti conservateur était dans l'Opposition, Walter Baker en était le porte-parole au sujet de l'accès à l'information. Au nom de son parti, il a dit à maintes reprises qu'une des premières mesures que les Conservateurs prendraient s'ils étaient au pouvoir serait de rendre la Loi sur l'accès à l'information applicable aux documents du Cabinet.

Voici ce qu'il a dit, et je cite le *hansard*:

Entre autres choses, le gouvernement a créé pour le prochain gouvernement progressiste conservateur la possibilité de prendre une de ses premières initiatives. Il s'agira d'une des grandes priorités du gouvernement progressiste conservateur après les prochaines élections, et je demande à la Chambre d'en prendre note, à savoir de rouvrir toute cette question de l'accès à l'information.

Il a ensuite discuté des documents du Cabinet.

**M. Robinson:** Je pense que dans votre mémoire vous citez également le député d'Edmonton—Strathcona, selon lequel le projet de loi devait être—et cela se trouve à la page 6 de votre mémoire:

... un document dont vous et moi et nos petits-enfants auront honte jusqu'à ce que le prochain gouvernement accède au pouvoir et le modifie.

**Mme Sheppard:** Au cours d'un examen article par article du projet de loi, le député de St. Catharines a déclaré que le fait de soustraire à la dernière minute à l'application de la loi les documents du Cabinet constituait la ciguë qu'il allait être obligé de boire pour permettre l'adoption du projet de loi.

**M. Robinson:** Je vois. Je sais que les membres du Comité ont pris dûment note de ces promesses, monsieur le président.

**Mme Sheppard:** Cela a été répété si souvent qu'il ne peut y avoir de doute que cela constitue la politique du parti conservateur.

**M. Robinson:** Un engagement sacré.

**Le président:** Je suppose que vous conviendriez, madame Sheppard, qu'en 1979, la loi réalisait la promesse électorale. Mais ce gouvernement a évidemment été défait par quelques parties à la Chambre.

**M. Robinson:** Mais non pas pour cette raison.

**Mme Sheppard:** Je pense que la situation pourrait être corrigée à condition que le gouvernement intervienne immédiatement dans ce domaine. C'est un dossier que les journalistes vont suivre. J'ai personnellement des vues très arrêtées à ce sujet. C'est une promesse qui a été faite et nous nous attendons à ce que le gouvernement la respecte.

**M. McGillivray:** Cela montre bien, à mon avis du moins, à quel point cette mentalité de secret est bien ancrée au sein de la bureaucratie. Ayant accédé au pouvoir, après les élections, des personnes bien intentionnées ont, sinon abandonné, du moins reporté ou mis de côté cette mesure qu'elles étaient



[Text]

this quick action they were sure they were going to do; because there has been quite a change in attitude from before to after.

• 1035

**Mr. Robinson:** But the same bureaucrats are advising the Minister.

**Mr. McGillivray:** Same bureaucrats advising the Minister, yes.

**Mr. Robinson:** About the Information Commissioner's office, my colleague, Mr. Allmand, asked what concerns you had in the administration of that office, and Ms Sheppard referred to additional staff. In your brief you also raised a couple of other concerns I would like you to elaborate on. You suggest that when journalists have asked for assistance in pursuing a complaint or assistance in seeking information, you have been told by the Information Commissioner's office that that is not their role, that is not their mandate; they cannot provide that assistance. Could you elaborate on that and the extent to which that is a problem?

**Ms Sheppard:** One specific example I can give you. I applied to the Canadian Aviation Safety Board for any documents, records, etc. it had compiled during its investigation into the Air India crash. They kept sending back letters saying they could not provide the information. They would not cite a section of the act. They just said basically they did not want to release the information and they were not going to.

I filed a complaint. It went back and forth, back and forth . . . trying to get these people to clarify why they would not release the information. At one point I was told by the investigator that he felt he was in an awkward position advising me on how to phrase my complaints to the information commissioner so he could deal with it, while at the same time he was supposed to be investigating it. He found it to be a bit of a conflict, advising one party how to proceed while he was supposed to be investigating it. It just seems to me that if you cannot get help and advice from the Information Commissioner's office on how to proceed, I do not know who else is going to give it to you.

The Canadian Aviation Safety Board records . . . it relates back to a question you were asking the daily newspaper people. The day the Canadian report was tabled in India at the judicial inquiry there, it was then made available in Canada, and the \$5 was not returned. After months of stonewalling and denying there was any such document, it was made available that same day.

**Mr. Robinson:** To what extent have you as working journalists received fee waivers? I am thinking for example of Don McGillivray with the free trade studies. Were you given a bill when you got those documents?

[Translation]

déterminées à prendre; il y a donc manifestement eu un changement important d'attitude.

**M. Robinson:** Mais ce sont les mêmes bureaucrates qui conseillent le ministre.

**M. McGillivray:** Les mêmes bureaucrates qui conseillent le ministre, oui.

**M. Robinson:** En ce qui concerne le Bureau du Commissaire à l'information, mon collègue, M. Allmand, a voulu connaître vos préoccupations au sujet de l'administration de ce bureau, et M<sup>me</sup> Sheppard a fait état de la nécessité d'augmenter les effectifs. Dans votre mémoire, vous avez soulevé quelques autres points que j'aimerais vous voir expliciter. Vous avez laissé entendre que lorsque des journalistes demandent de l'aide pour présenter une plainte ou obtenir des renseignements, les employés du bureau du Commissaire à l'information se contentent de dire que cela ne fait pas partie de leurs attributions, de leur mandat, qu'ils ne peuvent donner cette aide. Pouvez-vous élaborer et nous dire dans quelle mesure cela constitue un grave problème?

**Mme Sheppard:** Je vous donnerai un exemple précis. J'ai demandé au Bureau canadien de la sécurité aérienne de me faire parvenir les documents, dossiers, etc., qu'il avait compilés au cours de son enquête sur l'écrasement de l'appareil d'Air India. Les fonctionnaires de cet organisme m'ont tout simplement renvoyé des lettres me disant qu'ils ne pouvaient me fournir l'information demandée. Ils n'indiquaient pas quel article de la loi s'appliquait. Ils se contentaient tout simplement de dire qu'ils ne voulaient pas divulguer l'information et qu'ils n'allaient aucunement le faire.

J'ai donc présenté une plainte. L'on s'est renvoyé la balle . . . tandis que moi j'essayais de savoir pourquoi l'information ne pouvait être divulguée. L'enquêteur m'a même dit à un moment donné qu'il se sentait placé dans une situation embêtante puisqu'il me conseillait sur la façon de formuler mes plaintes au Commissaire à l'information de manière à ce qu'il puisse y donner suite, alors qu'il était censé en même temps enquêter sur la question. Cela constituait plus ou moins un conflit, à son avis, puisqu'il conseillait à une partie comment procéder sur une question sur laquelle il était censé enquêter. Je ne vois pas qui d'autre, si ce n'est le bureau du Commissaire à l'information, peut fournir aide et conseils sur la façon de procéder.

En ce qui concerne le Bureau canadien de la sécurité aérienne . . . cela est lié à une question que vous posiez aux journalistes de quotidiens. Le jour où le rapport canadien a été déposé en Inde à une enquête judiciaire, il a également été publié au Canada, et le versement de \$5 n'a pas été remboursé. Après avoir tergiversé et nié l'existence même de ce document pendant des mois, voici que nous apprenons sa publication le même jour.

**M. Robinson:** Dans quelle mesure avez-vous bénéficié, en tant que journalistes, de dispenses de droits? Je songe par exemple à M. McGillivray et à ses études sur le libre-échange. Vous a-t-on facturé ces documents?

[Texte]

**Mr. McGillivray:** I paid the original \$5 fee. I did not pay anything else, because they decided to release it generally. But I did not get a fee waiver on that.

**Mr. Robinson:** I see.

**Ms Sheppard:** It is very inconsistent. It is impossible to know what the policy is. Some departments will, some departments will not.

**Mr. Robinson:** Again about the Information Commissioner and her office, you suggest that she should be required to give specific written reasons for decisions when concluding an investigation. What has your experience been to date in this area? Have you in fact been denied written reasons? Have you just simply been told that—

**Ms Sheppard:** Some members say they have. I am sorry, I do not have any specific examples myself, because in every case I have got a letter. But some of our members have said they have either not received a specific written explanation or else they wanted more detail.

**The Chairman:** How would you in your minds define the public interest towards a fee waiver? Mr. Crowther, just before you, seemed to indicate he felt there should be a fee waiver if the information was in the public interest in the sense that it is information the public could use. How do you react to that as a definition?

**Ms Sheppard:** It is one of those really fuzzy phrases. Something that is in the public interest is something that would interest the public and would be made public.

**Mr. McGillivray:** I think it should be a broadly defined definition of the public interest. The public interest is to know what is happening in the government. If somebody is going to publicize what is happening in the government, that should be assumed to be in the public interest unless there is some specific reason why it is not in the public interest. It is up to the person saying it is not in the public interest to prove it, rather than the other way around.

**The Chairman:** Dr. Kindy.

• 1040

**Mr. Kindy:** Thank you, Mr. Chairman. I do not know whether or not I am the sole Conservative to defend whatever has been said about the secret trust, but—

**Mr. Allmand:** You were not here before.

**Mr. Kindy:** Yes, I was not here, so . . .

**Mr. Robinson:** You do not usually defend the government, anyway.

**Mr. Kindy:** It is your comment, anyway.

I am really glad to meet the investigative reporters, but there is sometimes criticism that in Canada we do not have enough investigative reporting. I think to some extent it might be true, and this is why it is so important that you have the

[Traduction]

**M. McGillivray:** J'ai envoyé le versement initial de 5\$. C'est tout ce que j'ai payé parce que l'administration a décidé de ne pas divulguer le tout. Mais je n'ai pas bénéficié de dispense.

**M. Robinson:** Je vois.

**Mme Sheppard:** Sur ce plan, il y a un grand manque d'uniformité. C'est impossible de savoir en quoi consiste la politique officielle. Certains ministères le font, d'autres ne le font pas.

**M. Robinson:** Pour revenir au Commissaire à l'information et à son bureau, vous avez dit qu'elle devrait être obligée de fournir des raisons écrites précises de ses décisions lorsqu'elle conclut une enquête. Quelle a été votre expérience sur ce plan jusqu'ici? Vous a-t-on en fait refusé des raisons écrites? S'est-on contenté de vous dire que . . .

**Mme Sheppard:** C'est ce que certains membres ont dit. Je regrette, mais je n'ai pas d'exemple précis à vous donner en ce qui me concerne, parce que chaque fois j'ai reçu une lettre. Mais certains de nos membres ont dit soit ne pas avoir reçu d'explication écrite précise soit avoir demandé de plus amples détails.

**Le président:** Comment définiriez-vous l'intérêt public en ce qui concerne une dispense de droits? Votre préopinant, M. Crowther, a semblé vouloir dire qu'à son avis il devrait y avoir une dispense de droit si l'information est dans l'intérêt public, c'est-à-dire s'il s'agit de renseignements que le public peut utiliser. Accepteriez-vous cela comme définition?

**Mme Sheppard:** Il s'agit d'une expression très vague. Une information qui est dans l'intérêt public est une information qui est susceptible d'intéresser le public et qui serait rendue publique.

**M. McGillivray:** Je pense qu'il devrait y avoir une définition très générale de l'intérêt public. L'intérêt public consiste à savoir ce qui se passe à l'administration. Si une personne fait connaître ce qui se passe à l'administration, il faut supposer que cela est dans l'intérêt public à moins de raison explicite justifiant le contraire. Il appartient à la personne qui affirme qu'il n'est pas dans l'intérêt public de divulguer une information de prouver qu'il en est ainsi, plutôt que le contraire.

**Le président:** Monsieur Kindy.

**M. Kindy:** Merci, monsieur le président. Je ne sais pas si je suis le seul Conservateur à défendre ce qui a été dit au sujet de l'engagement sacré, mais . . .

**M. Allmand:** Vous n'étiez pas ici auparavant.

**M. Kindy:** En effet, je n'étais pas ici, par conséquent . . .

**M. Robinson:** De toute façon, vous n'avez pas l'habitude de défendre le gouvernement.

**M. Kindy:** C'est votre opinion.

Je me réjouis de rencontrer des spécialistes du journalisme d'enquête, parce qu'il semble quelque fois que nous n'ayons pas assez de cette forme de journalisme au Canada. Jusqu'à un certain point, cela est peut-être vrai, et c'est pourquoi il est si



[Text]

information available to you. As long as you have it, I think you can do a good job.

I seem to concur with my opposition member from the New Democratic Party in that I think we should have much more information available. Whether the stumbling blocks are the government or the bureaucracy or the Ministers, they are certainly there. We cannot have open government as long as we have no free information flow.

So coming to the Cabinet confidences, would you like them to be completely open, or would you repeal section 69 completely? What is your feeling about it?

**Ms Sheppard:** I would refer you back to the CDNPA comments. We are almost in complete agreement with them.

**Mr. Kindy:** You would be happy with that stand. So you still agree that there should be some confidences of the Cabinet.

**Ms Sheppard:** Personally, no, I would not. But at this point the act specifically excludes Cabinet documents. We want to move somewhere on it.

**Mr. Kindy:** Are there any specific cases you have tried to investigate and that you really thought were in the public interest and could not do it? Could you cite some that come to your mind to make it clear in my mind where the stumbling block was?

**Ms Sheppard:** On Cabinet conferences in particular, or just examples of where we have not been able to get information?

**Mr. Kindy:** Examples.

**Ms Sheppard:** One of the cases mentioned to you earlier was where we applied to the Department of Finance for some public opinion polls that had been commissioned by Decima. It was known that they were commissioned. The Minister of Finance sent back a very nice personal letter saying he had searched for the documents and:

Reasonable steps were taken to locate the information you seek. However, the information could not be found in departmental files.

Does that mean the information was in his briefcase? Was it in his desk? Was it in somebody else's office? The information existed; there was no doubt about it.

**Mr. Kindy:** As far as time is concerned, I imagine you have to get information out quickly. Otherwise, it becomes useless at one point if you have to wait 13 months or whatever. Do you have a time limit, as somebody said, of 90 days? Is that sufficient to you, or would you like it to be even shorter in certain cases?

**Ms Sheppard:** The first thing is to put an upper ceiling on it. At the moment under the act, there is no limit whatsoever. Presumably, they can keep asking for extensions until you go

[Translation]

important que vous disposiez de toute l'information. Si vous avez les renseignements nécessaires, je pense que vous pouvez faire un bon travail.

Je pense souscrire à l'opinion exprimée par le député du Nouveau parti démocratique, à savoir qu'un volume plus important d'information devrait être publié. Il est difficile de dire si les obstacles sont créés par le gouvernement, la bureaucratie ou les ministres, mais le fait est qu'ils existent. L'on ne peut parler d'une administration ouverte tant qu'il n'y a pas de circulation sans entraves dans l'information.

En ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet, croyez-vous qu'ils devraient être rendus entièrement publics, ou abrogeriez-vous complètement l'article 69? Quelle est votre opinion à ce sujet?

**Mme Sheppard:** Je vous reporte aux observations faites par la CDNPA. Nous souscrivons presque entièrement à son opinion.

**M. Kindy:** Vous accepteriez par conséquent leurs recommandations. Vous convenez donc que certains documents du Cabinet doivent demeurer confidentiels.

**Mme Sheppard:** Personnellement, non. Mais à l'heure actuelle, la loi exclut les documents du Cabinet. Nous souhaiterions que cela soit modifié.

**M. Kindy:** Avez-vous déjà essayé et été empêchée d'enquêter sur un dossier que vous croyiez vraiment dans l'intérêt public? Pourriez-vous me donner des exemples précis qui m'aideraient à voir où se trouvent les obstacles?

**Mme Sheppard:** En ce qui concerne les documents du Cabinet en particulier, ou généralement au sujet de dossiers pour lesquels nous n'avons pu obtenir des renseignements?

**M. Kindy:** Des exemples.

**Mme Sheppard:** L'on vous a déjà mentionné le cas de la demande faite au ministère des Finances pour obtenir des sondages d'opinion publique commandés à la maison Decima. Nous savions que ces sondages avaient été commandés. Le ministre des Finances nous a envoyé une très belle lettre personnelle où il disait avoir cherché les documents et ajouté:

Des mesures raisonnables ont été prises pour trouver les renseignements que vous demandez. Nous n'avons toutefois pu les trouver dans les dossiers du ministère.

Cela veut-il dire que les renseignements en question se trouvaient dans sa mallette? Dans son pupitre? Dans le bureau de quelqu'un d'autre? Les renseignements existaient, de cela, aucun doute.

**M. Kindy:** En ce qui concerne les délais, j'imagine que vous devez obtenir les renseignements assez rapidement. Autrement, ils sont inutiles si vous les obtenez après 13 mois. Proposeriez-vous un délai de 90 jours, comme quelqu'un d'autre l'a suggéré? Est-ce que cela vous conviendrait, ou préféreriez-vous un délai encore plus court dans certains cas?

**Mme Sheppard:** Il faudrait en premier lieu fixer une limite. À l'heure actuelle, la loi ne prévoit aucune limite. Cela signifie que les responsables peuvent sans doute demander des

[Texte]

away. Can somebody remember off the top of his head what our recommendation is?

**Mr. McGillivray:** It is for 10 days and two extensions on the original, instead of the 30 days and almost unlimited extensions after that.

**Mr. Kindy:** I think there should be a limit on extensions. Otherwise, they can extend and extend indefinitely, and then you get tired of waiting, I imagine.

**Mr. McGillivray:** Some departments—External Affairs is one, I think—have almost a policy of automatically going into the extension business. I do not know whether or not they even consider what you are asking for. They just note on their calendar that, 30 days from now, they have to ask for an extension.

**Mr. Kindy:** Why do you find your experience with External Affairs is so bad, that they are stonewalling and not wanting to give information?

**Mr. McGillivray:** I suspect it is because of the nature of their business. Perhaps it is a department that has a kind of culture of its own, a kind of secrecy or diplomatic discretion built into it.

• 1045

**Mr. Kindy:** Do you feel in that area we should have diplomatic discretion on that, when they might say it is for national security reasons, or for diplomatic reasons, or whatever?

**Mr. McGillivray:** There is certainly a case for some of that. Since External Affairs is now the locale for external trade, there are many aspects of External Affairs that are of vital concern and need to be explored by the public, not so much by us, we are just the agents of the public in trying to find out.

**Mr. Kindy:** What type of information were you trying to get out of External that was of interest to you and you had difficulty getting?

**Mr. McGillivray:** I was mainly interested in not our bargaining position in the free trade initiative, but our objectives; that is, what kind of free trade, or freer trade as they prefer to call it, arrangement they were seeking so one would have some idea of what one was talking about. It has been difficult to debate this question or discuss it without knowing what the government is looking for, and that is what I was looking for. I was looking for a Canadian equivalent of the wish list that Ronald Reagan published, where he said these are the eight things I am looking for in the free trade negotiations. I was looking for something on the Canadian side that would be equivalent to that.

**Mr. Kindy:** And you could not really get it.

**Mr. McGillivray:** I could not really get it.

[Traduction]

prorogations jusqu'à ce qu'ils se soient débarrassés de vous. Quelqu'un se souvient-il de notre recommandation à ce sujet?

**M. McGillivray:** Nous recommandons 10 jours et deux prorogations, plutôt que 30 jours et des prorogations presque illimitées après cela.

**M. Kindy:** Je pense qu'il devrait y avoir une limite aux prorogations. Autrement, cela peut être reporté indéfiniment, et après un certain temps vous vous fatiguez d'attendre, j'imagine.

**M. McGillivray:** Certains ministères, dont les Affaires extérieures, je pense, ont presque pour politique de demander des prorogations. Je ne sais même pas si les responsables se penchent sur les demandes. Ils prennent tout simplement note du fait que, dans 30 jours, ils doivent demander une prorogation.

**M. Kindy:** Pourquoi la situation aux Affaires extérieures vous semble-t-elle si affreuse, je veux dire ces réponses évasives et ce refus de divulguer l'information?

**M. McGillivray:** Je soupçonne que cela tient à la nature de son mandat. Peut-être s'agit-il d'un ministère qui a en quelque sorte sa propre culture, des exigences de secret ou de discrétion diplomatique qui font partie de sa nature.

**M. Kindy:** Croyez-vous que dans ce domaine il devrait y avoir des pouvoirs discrétionnaires diplomatiques, c'est-à-dire que le ministère pourrait invoquer des raisons de sécurité ou des raisons diplomatiques?

**M. McGillivray:** Cela pourrait sans doute être justifié. Comme c'est maintenant le ministère des Affaires extérieures qui s'occupe du commerce international, il y a beaucoup de ces activités qui intéressent vivement le public et qui doivent être explorées par ce dernier, c'est-à-dire non pas tant par nous, puisque nous ne sommes que les agents du public dans nos démarches d'exploration.

**M. Kindy:** Quel genre de renseignements avez-vous eu de la difficulté à obtenir du ministère des Affaires extérieures?

**M. McGillivray:** Ce qui m'intéressait principalement ce n'était pas tant notre position de négociation en ce qui concerne l'initiative du libre-échange, mais bien nos objectifs; je voulais savoir quelles modalités de libre-échange, ou de libéralisation des échanges comme on préfère les appeler, le ministère cherchait à obtenir pour que nous sachions ce dont nous parlons. Il est difficile de débattre ou de discuter cette question sans connaître les objectifs du gouvernement, et c'est ce que je voulais savoir. Je cherchais l'équivalent canadien de la liste de vœux publiée par Ronald Reagan, où il énumérait les huit points qu'il voulait atteindre au cours des négociations sur le libre-échange. Je voulais savoir si le Canada avait l'équivalent de cela.

**M. Kindy:** Et vous n'avez pas vraiment pu l'obtenir.

**M. McGillivray:** Je n'ai pas vraiment pu l'obtenir.



[Text]

**Mr. Kindy:** And whenever you got something it was—

**Mr. McGillivray:**—expurgated.

**Ms Sheppard:** Nothing was released on the free trade studies until yesterday. I put in an application at the end of November, as did a number of others. They kept asking for extensions and asking for extensions, and finally the deadline for the extensions they had asked for passed without their even acknowledging it. The Information Commissioner is taking the government to court over that.

**Mr. Kindy:** So they were not serious Cabinet confidences, they were just—

**Ms Sheppard:** They would not say anything. They just said, we want another extension, we want another extension.

**Mr. Kindy:** I think it is an extremely important point. We will have to put something in there that there is a limit to extensions, otherwise you will not obtain information if the government does not want to give it, or the department.

**Ms Sheppard:** When the documents arrived yesterday, many of them were dated August and September, so they have had them for some time.

**Mr. Kindy:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy.

**Mr. Allmand:** did you have a question or two?

**Mr. Allmand:** I want to know how the witnesses viewed the annual reports of institutions as a means of accountability under the act. Do they think those are of any value at all?

**Ms Sheppard:** Those are completely useless. First and foremost, when you can find out in votes and proceedings that one of these reports has been slipped on the table, usually there is one copy; I mean, one copy for all of Parliament. Distribution never has them. Months and months and months can go by, and you can go down every day and ask for a copy of the report, and they say they still do not have any more. The information in them is—I mean, it is little numbers. Every report is different. We would like to see them presented in a readable format with some indication of what has been released, what has been denied, how many requests they have had.

**Mr. Allmand:** Did you say that all exemptions should be harms tested?

**Ms Sheppard:** I do not think we said that.

**Mr. Allmand:** What do you think?

**Ms Sheppard:** Our recommendation was that they all say “may refuse to disclose”, rather than “shall refuse to disclose”; that everything be opened to—

[Translation]

**M. Kindy:** Et quand vous avez obtenu des renseignements, ils étaient...

**M. McGillivray:** ... épurés.

**Mme Sheppard:** Avant-hier, rien n'avait été divulgué au sujet des études sur le libre-échange. J'ai présenté une demande à la fin de novembre, comme beaucoup d'autres. Le ministère ne cessait de demander des prorogations, et enfin la dernière échéance est passée sans même qu'il le reconnaisse. Le Commissaire à l'information poursuit le gouvernement devant les tribunaux à ce sujet.

**M. Kindy:** Il ne s'agissait donc pas vraiment de documents confidentiels du Cabinet, mais seulement de...

**Mme Sheppard:** On ne voulait rien dire. Le ministère se contentait de demander une prorogation, toujours une autre prorogation.

**M. Kindy:** Je pense qu'il s'agit là d'un élément très important. Il va falloir indiquer qu'on ne peut demander indéfiniment des prorogations, sinon l'information ne sera jamais divulguée si le gouvernement ou le ministère ne veut pas la communiquer.

**Mme Sheppard:** Beaucoup de documents que nous avons reçus hier remontaient au mois d'août et de septembre, c'est donc dire que le ministère les avait depuis passablement longtemps.

**M. Kindy:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Kindy.

Monsieur Allmand, aviez-vous une ou deux questions à poser?

**M. Allmand:** Je voudrais savoir ce que les témoins pensent des rapports annuels présentés par les institutions comme moyen de rendre des comptes en vertu de la loi. Ces rapports sont-ils utiles?

**Mme Sheppard:** Ils sont complètement inutiles. Premièrement, lorsqu'on lit dans le compte rendu des délibérations qu'un des rapports a été déposé, il n'y en a généralement qu'un exemplaire, je veux dire un exemplaire pour tout le Parlement. Il n'y en a jamais au service de la distribution. Pendant des mois vous pouvez aller demander un exemplaire du rapport et on vous répondra qu'il n'y en a toujours pas. De plus, l'information qu'ils contiennent n'est pas énorme. Chaque rapport est différent. Nous aimerions qu'ils soient présentés de façon lisible et qu'ils indiquent les documents communiqués, les documents refusés, le nombre de demandes reçues.

**M. Allmand:** Avez-vous dit que pour toutes les exceptions il faudrait prouver les torts éventuels que la divulgation de l'information pourrait entraîner?

**Mme Sheppard:** Je ne crois pas que nous ayons dit cela.

**M. Allmand:** Qu'en pensez-vous?

**Mme Sheppard:** La loi dit qu'un responsable «peut refuser la communication de documents», et non pas «refusera la communication de documents», autrement dit tout est laissé...

[Texte]

**Mr. Allmand:** What do you think about using the harms-tested suggestion as a . . . ?

**Ms Sheppard:** What specifically do you mean?

**Mr. Allmand:** That the government would have to show—they would have to release unless they could show that harm would result to, say, international relations, or to security, or to the safety of somebody, or something like that; they would have to show that harm would be done if they did release. That was recommended in some other briefs.

**Ms Sheppard:** We think that all those exemptions, over and above the Cabinet confidence section, need to be tightened up considerably, and that would certainly be a way of proceeding with it.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand.

Mr. Robinson, did you have a question?

**Mr. Robinson:** I have just one question, Mr. Chairman.

• 1050

I recall that at the time the legislation was adopted people, in fact I think perhaps some of the people at the table, asked the members involved, including Jed Baldwin, to give it a grade. I would ask them what grade they would give the legislation in light of their experience?

**Ms Sheppard:** Give at an "E". I would not give at an "F" because it is there and it has opened some doors a bit.

**Mr. McGillivray:** The exam needs to be rewritten.

**The Chairman:** Do you know of any reason in principle or reasons of privacy why salaries of public servants and those working for Crown corporations should not be public?

**Ms Sheppard:** No reason whatsoever. I agree with everything Peter Calamai said. They are employees of the taxpayers.

**The Chairman:** Do you believe that should apply also to tenants of the National Capital Commission?

**Ms Sheppard:** I think Frank Howard might be able to give you a better answer to that.

**The Chairman:** Is there any reason in principle why that information should be private?

**Ms Sheppard:** I do not think so, but I have not been following the ins and outs of the case.

**The Chairman:** Dr. Kindy, one question.

**Mr. Kindy:** Just a small comment. When the President of CIDA was appearing before the Foreign Affairs committee I was asking what their salary was but she could not answer. She said it is a salary range so she would never answer what specifically it was. I found it somewhat strange because I could say my salary. Even when I was in private practice I could say whatever I made.

[Traduction]

**M. Allmand:** Que pensez-vous de l'obligation de prouver les torts éventuels que causerait la divulgation . . . ?

**Mme Sheppard:** Que voulez-vous dire exactement?

**M. Allmand:** Que le gouvernement soit obligé de prouver—qu'il soit obligé de divulguer l'information à moins de pouvoir prouver que cela serait nuisible aux relations internationales ou à la sécurité, par exemple; il serait tenu de prouver que la communication de certains documents causerait des torts. Cette recommandation a été faite dans d'autres mémoires.

**Mme Sheppard:** Nous croyons que toutes ces exceptions, outre celle qui intéresse les documents confidentiels du Cabinet, doivent être considérablement resserrées, et il s'agirait certes là d'une façon de procéder.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand.

Monsieur Robinson avez-vous une question à poser?

**M. Robinson:** Juste une question, monsieur le président.

Je me souviens que lorsque le projet de loi a été adopté, certaines personnes, quelques-unes mêmes qui sont ici aujourd'hui, ont demandé aux membres, y compris Jed Baldwin, d'y donner une cote. Je leur demande donc quelle cote elles y donneraient maintenant?

**Mme Sheppard:** J'y donnerais un «E», non pas un «F» du simple fait que la loi existe et qu'elle a aidé à ouvrir quelques portes.

**M. McGillivray:** Il faudrait refaire les examens.

**Le président:** Voyez-vous quelque raison de principe ou de protection de renseignements confidentiels qui justifie de ne pas rendre publics les traitements de fonctionnaires ou d'employés des sociétés de la Couronne?

**Mme Sheppard:** Aucune raison. Je suis d'accord avec tout ce qu'a dit Peter Calamai. Ce sont des employés des contribuables.

**Le président:** Croyez-vous que cela devrait s'appliquer également aux locataires de la Commission de la Capitale nationale?

**Mme Sheppard:** Je pense que Frank Howard serait mieux en mesure de répondre à cette question.

**Le président:** Y a-t-il une question de principe qui justifie de ne pas communiquer cette information?

**Mme Sheppard:** Je ne le crois pas, mais je n'ai pas vraiment suivi cette affaire.

**Le président:** Monsieur Kindy, une question.

**M. Kindy:** Seulement un commentaire. Lorsque la présidente de l'ACDI a témoigné au Comité des affaires extérieures, je l'ai interrogée au sujet des traitements, mais elle n'a pas pu répondre. Elle a affirmé qu'il s'agissait d'échelles de traitements et qu'elle ne pouvait donc pas préciser de salaires. J'ai trouvé cela un peu étrange parce que je pourrais certes



[Text]

**Ms Sheppard:** Well, this is it. The example Peter Calamai used about plumbers: if I am going to hire a plumber, I know how much I am going to pay him. Presidents of Crown corporations are employees of the taxpayers and there is no reason why we should not know how much they are making.

**The Chairman:** Thank you very much for your appearance here this morning. It has been most helpful to us.

This meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

dire quel est mon salaire. Même lorsque j'avais une pratique privée, je pouvais dire ce que je gagnais.

**Mme Sheppard:** Eh bien voilà. Cela nous ramène à l'exemple que donnait Peter Calamai: si j'embauche un plombier, je sais combien je vais le payer. Les présidents de sociétés de la Couronne sont des employés des contribuables et il n'y a aucune raison pour ne pas savoir ce qu'ils gagnent.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous ce matin. Votre apport nous a certes été extrêmement utile.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES/TÉMOINS

*From the Canadian Daily Newspapers Publishers Association:*

Tom Crowther, Chairman, President and publisher, *Daily Gleamer*, Fredericton;

Jeffrey Sallot, Ottawa bureau chief, *Globe and Mail*;

Peter Calamai, national correspondent, *Southam News*;

David Viennau, parliamentary correspondent, *Toronto Star*.

*From the Centre for Investigative Journalism:*

Don McGillivray, President;

Leslie Sheppard, Chairman of Access to Information Committee;

Jane Waterston, Executive Director;

Jim Coughlin, Administrative Assistant.

*De l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens:*

Tom Crowther, président et éditeur, *Daily Gleamer*, Fredericton;

Jeffrey Sallot, chef du bureau d'Ottawa, *Globe and Mail*;

Peter Calamai, correspondant national, *Southam News*;

David Viennau, correspondant parlementaire, *Toronto Star*.

*Du Centre pour le journalisme d'enquête:*

Don McGillivray, président;

Leslie Sheppard, président du *Access to Information Committee*;

Jane Waterston, directrice exécutive;

Jim Coughlin, adjoint administratif.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Tuesday, May 27, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le mardi 27 mai 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 27, 1986

(17)

*[Text]*

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:12 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Canadian Civil Liberties Association:* Alan Borovoy, General Counsel. *From the Data Processing and Law Research Group:* Professor René Laperrière.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Alan Borovoy, from the Canadian Civil Liberties Association, and René Laperrière from the Data Processing and Law Research Group, each made a statement and answered questions.

At 10:25 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MAI 1986

(17)

*[Traduction]*

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 12, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De l'Association canadienne de libertés civiles:* Alan Borovoy, avocat-conseil général. *Du Groupe de recherche informatique et droit:* René Laperrière, professeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Alan Borovoy, de l'Association canadienne de libertés civiles, et René Laperrière, du Groupe de recherche informatique et droit font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, May 27, 1986

• 0912

**The Chairman:** I call the meeting to order.

Today we are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We have this morning Mr. Alan Borovoy from the Canadian Civil Liberties Association, and Professor René Laperrière from the Data Processing and Law Research Group.

Gentlemen, I welcome you on behalf of our committee. Mr. Robinson sends his regrets this morning. He is unavoidably away. I know two other members are away on special parliamentary committees. Therefore, we do not have our full complement this morning. I can assure you that they will be reading your brief because this is an important topic.

We have had to change our format a bit, and I wonder if I might just ask each of you to make a 10 or 15 minute presentation? Mr. Allmand unavoidably has to leave a bit early as well, and I would like him very much to be able to hear your opening comments. Then we will go to questions.

Mr. Borovoy, as the senior member of civil rights in Canada, would you like to lead off? I will flag you at about 15 minutes, as I do the members. I get pretty good at banging the gavel.

**Mr. A. Alan Borovoy (General Counsel, Canadian Civil Liberties Association):** It is very nice of you to refer to me as the senior member. I take it that refers to my age rather than to my length of service.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Borovoy:** To address the subject quickly, I would like first of all to talk about the exemptions to the right of access. There are a number of them which, in our view, are broader than they need to be to accommodate the legitimate governmental interest in withholding material.

First, the thorny issue of Cabinet documents, or Confidences of the Queen's Privy Council, as it is referred to in the legislation. In our view, the definition of what constitutes a Confidence of the Queen's Privy Council is needlessly broad. More on that in our discussion, to whatever extent it would be helpful to discuss how to limit the scope of a withholdable Cabinet document. But we should address also the exclusion of Cabinet documents from the regime of freedom of information and privacy. That is, this is the one document, unlike all others, to which the independent officials have no access. The Information Commissioner, the Privacy Commissioner, and the courts may not inspect Cabinet documents, or what is alleged to be a Cabinet document, in order to determine whether it is properly labelled so.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 27 mai 1986

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Aujourd'hui, nous reprenons, conformément à notre ordre de renvoi en date du lundi 19 novembre 1984, l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Ce matin nos témoins sont M. Borovoy de l'Association canadienne des libertés civiles, et le professeur Laperrière du groupe de recherche Informatique et Droit.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue au nom de notre Comité. M. Robinson s'excuse de son absence. Il est malheureusement pris par d'autres engagements. Il y a deux autres députés qui sont en déplacement avec des comités parlementaires spéciaux. En conséquence, nous ne sommes pas au complet ce matin. Je peux vous assurer qu'ils liront votre mémoire car c'est un sujet important.

Nous avons dû changer quelque peu notre procédure et j'aimerais que vous limitiez chacun votre exposé à 10 ou 15 minutes. M. Allmand doit malheureusement nous quitter sous peu et j'aimerais qu'il puisse au moins entendre vos déclarations liminaires. Nous passerons ensuite aux questions.

Monsieur Borovoy, puisque vous êtes le doyen en matière de libertés publiques au Canada, voudriez-vous commencer? Je vous ferai signe d'ici 15 minutes environ, comme je le fais pour les députés. L'art du maillet n'a presque plus de mystère pour moi.

**M. A. Alan Borovoy (avocat-conseil, Association canadienne des libertés civiles):** Il est très aimable à vous de me qualifier de doyen. Je suppose que c'est dû plus à mon âge qu'à mon ancienneté.

**Des voix:** Oh!

**M. Borovoy:** Passons aux choses sérieuses. J'aimerais commencer par vous parler des exceptions au droit d'accès. Le désir tout à fait légitime du gouvernement d'interdire l'accès à certains documents ne justifie pas, à notre avis, la portée excessive d'un certain nombre de ces exceptions.

Premièrement, il y a cette question épineuse des documents du Cabinet, ou des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada comme ils sont appelés dans la loi. À notre avis, la définition de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine est de portée beaucoup trop générale. Il serait d'ailleurs peut-être utile de se demander dans quelles circonstances l'accès à un document du Cabinet peut être refusé. La question de l'exclusion des documents du Cabinet des dispositions des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels reste posée. Il s'agit de documents auxquels, contrairement aux autres, les fonctionnaires indépendants nommés par le gouvernement n'ont pas accès. Le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée, les tribunaux n'ont pas accès à ces documents du

[Texte]

[Traduction]

Cabinet, ou à ces documents dits du Cabinet, pour déterminer la légitimité de cette appellation.

• 0915

A few years ago, when this issue first surfaced, I telephoned a senior government official—I will not reveal the name because that is personal information—and asked what is to prevent a senior Cabinet person, or the requisite official, from certifying as a confidence of the Queen's Privy Council any document they would like to withhold from public scrutiny. The answer I got was the integrity of the officials concerned. I then asked if there was there anything else to prevent it. Now, the problem of course is that in a democratic society we ought to simply trust to the integrity of the officials concerned to behave in a manner that may be in conflict with their self interest, with their political interests, or whatever governmental interests they may have. That is why we are so careful everywhere else to ensure that no one be entitled to be the umpire of his own ball game.

This treats Cabinet documents with a special solicitude that nothing else has. Indeed, it is hard to imagine the government priorities, documents which presumably can contain the most delicate nuclear secrets, are the subject of scrutiny by our independent officials. What is so holy about a Cabinet document that it should be entitled to this special scrutiny? In our view, therefore, the first recommendation would be to narrow the definition and bring it within the regime.

I go on from there to the law enforcement exemption in subsection 16.(1), where material can be withheld—material that is obtained in the course of investigations pertaining to the enforcement of a law of Canada or of a province. Suppose such an investigation were to uncover mercury or asbestos contamination? Why should any or all information be subject to this kind of exemption? In our view there ought to be a harms test in subsection 16.(1) as well. There is no reason to have an exemption as broad as that.

Advice or recommendations in section 21. I note from the report of the Information Commissioner that the Department of Justice withheld a document that would disclose the statutes that should be amended or changed in order to conform to the Charter of Rights. In our view there is no legitimate reason to withhold that kind of information from public scrutiny. I can understand withholding the ultimate recommendation that an official might make; I cannot appreciate why the analysis of a professional expert as to what is likely to happen as a consequence of certain policy options should be suppressed. Now, it may well be that the courts, if they ultimately get at this, may construe it, as some of the Americans have, as exempting only the ultimate recommendation. But we see from the report of the Information Commissioner that so far they have gotten away with withholding all of that analytical material, and in our view there is no excuse for it. That material was also withheld on the basis that it was subject to solicitor-client privilege, as was a legal opinion as to whether the book *The*

Il y a quelques années, quand cette question est venue pour la première fois sur le tapis, j'ai téléphoné à un haut fonctionnaire du gouvernement—je ne révélerai pas son nom car c'est un renseignement personnel—et je lui ai demandé ce qui pouvait empêcher un responsable du Cabinet, ou le responsable de cette tâche, de qualifier n'importe quel document qu'il voudrait soustraire à l'examen public de document confidentiel du Conseil privé de la Reine. Il m'a répondu que l'intégrité de ces responsables constituait la garantie. Je lui ai alors demandé s'il n'était pas possible que cette décision soit dictée par d'autres motifs. Or, vivant dans une société démocratique, nous comptons sur l'intégrité des responsables pour qu'ils fassent abstraction de leurs intérêts personnels, de leurs intérêts politiques ou de leurs intérêts gouvernementaux. C'est la raison pour laquelle dans tous les autres domaines, nous faisons tout pour que personne ne puisse être juge et partie.

Ces documents du Cabinet jouissent donc d'une sollicitude spéciale inégalée. Il est difficile d'imaginer que les priorités du gouvernement, des documents susceptibles de contenir les données nucléaires les plus secrètes, soient soumis à l'examen de nos fonctionnaires indépendants. Qu'a un document du Cabinet de si sacré pour qu'il bénéficie de cet examen spécial? À notre avis, en conséquence, notre première recommandation serait de réduire cette définition et de l'aligner sur le régime général.

Passons maintenant aux exceptions concernant les enquêtes, au paragraphe 16.(1). Cette exception permet de refuser la communication de documents obtenus au cours d'enquêtes visant à faire respecter les lois fédérales ou provinciales. Supposons qu'une telle enquête établisse la présence dangereuse de mercure ou d'amiante? Pourquoi tous ou partie de ces renseignements ou une partie de ces renseignements devrait-il jouir de ce genre d'exemptions? À notre avis, le paragraphe 16.(1) devrait tenir compte du danger pour la population. Rien ne justifie la portée excessive de cette exemption.

Avis ou recommandations, article 21. Je note dans le rapport du commissaire à l'information que le ministère de la Justice a refusé la communication d'un document citant les lois qui devraient être modifiées pour se conformer à la Charte des droits. À notre avis, il n'y a aucune raison légitime de soustraire ce genre de renseignements à l'examen public. Je peux comprendre qu'on refuse de communiquer la recommandation finale d'un fonctionnaire; par contre, je n'arrive pas à comprendre pourquoi l'analyse des conséquences éventuelles de certaines options, réalisée par un spécialiste soit soustraire à l'examen public. Il est fort possible que les tribunaux, s'ils finissent par en être saisis, n'acceptent, comme certains des tribunaux américains l'ont fait, que l'exclusion de la recommandation ultime. Nous constatons cependant à la lecture du rapport du commissaire à l'information que jusqu'à présent, le gouvernement a refusé la communication de toutes ces analyses et à notre avis, c'est inexcusable. La communication de ces documents a également été refusée au nom du secret



## [Text]

*Hoax of the Twentieth Century* constituted hate propaganda. In our view, this misconceives what solicitor-client privilege is designed to protect. It is designed to silence the solicitor with respect to his client's communications; it is not necessarily designed to silence the client.

• 0920

I am not suggesting that all solicitor communications should therefore be amenable to scrutiny. What I do suggest is that the test ought to be whether the government's tactical interests in withholding ought to outweigh the general public interest in scrutiny. For example, if there were litigation pending or current, there would be a greater governmental interest in withholding. But if no such litigation were pending, or if the litigation had already been terminated, there is no reason to withhold those legal opinions. We believe that the act should be amended in order to accommodate this point.

I go from there to the exemption for material that is received from other governments in confidence. We understand that once our government gives an undertaking, it is hard to force that material out, because that could imperil our government's relations with others. We suggested a few years ago, and we reiterate it now, that it might be helpful for those purposes to mandate the Information Commissioner and the Privacy Commissioner to evaluate every one of those agreements where our government has undertaken to accept material in confidence, and to publish their findings as to whether or not, in the view of these independent officials, the government should have given that undertaking.

What the public has to be concerned about is an excessive receipt of information in confidence, in situations where it is not necessary. If we could have this kind of ongoing evaluation it might pressure the governments to renegotiate their arrangements with other governments. It might also deter them from excessive undertakings hereafter.

The personal information exemption on the right of access, in our view, is needlessly wide. I refer here to the obvious case that came up where someone was seeking information on an alleged Nazi war criminal who attempted to enter the country, and it was withheld because it was personal information. In our view, there is a whole range of personal information that should nevertheless be in the public arena. The public's ability to monitor the integrity of government performance, its fairness, often requires the right to know specifically who is being dealt with and in what respect.

This is not to say that all personal information, of course, should be in the public arena, but it is to say that a lot more should be than the act currently provides. The approach we would suggest is the kind of approach the Williams Commission recommended in Ontario and the current Ontario bill incorporates. That is, the act should set out factors that would

## [Translation]

professionnel des avocats, comme par exemple dans le cas de l'avis juridique sollicité pour déterminer si le livre *The Hoax of the Twentieth Century* était de la littérature haineuse. À notre avis, c'est ne pas comprendre ce que le secret professionnel des avocats doit protéger. L'avocat est lié par le secret professionnel, mais il n'en va pas forcément de même pour le client.

Je ne dis pas en conséquence que tous ces renseignements devraient être divulgués. Je dis simplement qu'il faudrait se demander si les raisons tactiques invoquées par le gouvernement pour ne pas communiquer ces renseignements sont supérieures à l'intérêt général du public. Par exemple, si une procédure est en cours, que le gouvernement ne veuille pas communiquer ces renseignements se justifie. Cependant, s'il n'y a pas de procédure en cours, ou si le jugement a déjà été rendu, rien ne justifie la non-communication de ces avis juridiques. À notre avis, la loi devrait être modifiée en conséquence.

Passons aux exceptions relatives aux renseignements émanant d'autres gouvernements, reçus à titre confidentiel. Nous comprenons que si notre gouvernement a fait une telle promesse, il est difficile de l'obliger à communiquer ces documents, car cela pourrait mettre en danger les relations de notre gouvernement avec d'autres gouvernements. Nous avons suggéré il y a quelques années, et nous le suggérons de nouveau, qu'il serait peut-être utile à ces fins, de mandater le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée pour qu'ils évaluent chacun de ces accords où notre gouvernement s'est engagé à recevoir ces documents à titre confidentiel, et qu'ils nous informent publiquement si à leur avis, le gouvernement aurait dû ou non faire cette promesse.

Le nombre de documents reçus à titre confidentiel sans véritable justification peut devenir excessif et le public a lieu de s'en méfier. Si ce genre d'évaluation était systématique, les gouvernements seraient peut-être incités à renégocier leurs ententes avec d'autres gouvernements. Cela les inciterait peut-être également à ne plus pécher par excès.

L'exception relative au droit d'accès aux renseignements personnels est, à notre avis, beaucoup trop générale. Je pense ici au cas particulier et évident de ceux cherchant à obtenir des renseignements sur un candidat à l'immigration, soupçonné d'être un ancien criminel de guerre nazi, renseignements qui leur ont été refusés sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels. À notre avis, il y a toute une série de renseignements personnels qui devraient malgré tout être divulgués. Pour que le public puisse contrôler l'intégrité et la rectitude de la prestation du gouvernement, il est souvent nécessaire qu'il ait le droit de savoir exactement qui fait l'objet d'une enquête et pour quelle raison.

Cela ne veut pas dire pour autant, bien entendu, que tous les renseignements personnels devraient être divulgués, mais simplement que davantage devraient l'être que ne le permet actuellement la loi. Nous suggérerions d'adopter le genre de dispositions recommandées par la commission Williams en Ontario et le genre de dispositions contenues actuellement

*[Texte]*

weigh in favour of disclosure, factors that would weigh in favour of privacy, and then let the balancing exercise go forth in the light of those articulated guidelines. That, in our view, is the way to handle the personal information exemption.

I go from there to a comment on the Privacy Act, paragraph 8.(2)(e), the controversial one which permits disclosures of personal information when requested by an investigative agency of government. Our view is that this is needlessly devoid of adequate safeguards. The law rarely permits the invasion of residential privacy without a judicial warrant. In our view, it ought not to permit the invasions of informational privacy, in general, without a similar safeguard.

• 0925

Finally, I notice that the Privacy Commissioner may refer to court a number of his disagreements with government. In the area of exempt banks, for example, if he initiates an investigation he can refer the matter to court for adjudication. If, however, he conducts an investigation into government collection, retention, disposal practices or uses and disclosures, there is no comparable recourse to the courts to adjudicate any dispute the Privacy Commissioner may have with government. In our view, he ought to be able to refer those matters for judicial determination, as well as any disputes he has over the issue of exempt banks.

There, Mr. Chairman, in a rather cryptic, quick, summary fashion are some, I stress some of the views of the Canadian Civil Liberties Association in response to the act as it now stands three years later; all of which, as almost always, is respectfully submitted.

**The Chairman:** I am always astounded at your capacity to be able to make several points right off the cuff, so to speak, and do it so well and so succinctly. We thank you for that.

We now turn to Professor René Laperrière and thank you very much for the extensive brief that you have prepared for us, and the information you bring from the Quebec situation, which I know will be most helpful to our committee members. You have the floor, sir.

**M. René Laperrière (professeur au Département des sciences juridiques à l'Université du Québec à Montréal, Groupe de recherche informatique et droit):** Merci.

Mesdames et messieurs les députés, c'est un honneur et un plaisir pour moi de venir exposer devant votre Comité quelques renseignements et opinions sur la question de la protection des renseignements personnels dans le secteur privé au Canada.

Une enquête que notre Groupe de recherche informatique et droit a menée pour le compte du gouvernement du Québec, et

*[Traduction]*

dans le projet de loi de l'Ontario. La loi devrait énumérer les facteurs incitant à la divulgation, les facteurs incitant au respect des renseignements personnels et ainsi, la décision prise dans un sens ou dans l'autre le serait en toute connaissance de cause. C'est, à notre avis, la manière de régler cette question d'exception relative aux renseignements personnels.

Cela me conduit à faire un commentaire au sujet de l'alinéa 8.(2)(e) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, disposition controversée qui permet la divulgation de renseignements personnels lorsqu'ils sont réclamés par un organisme d'enquête du gouvernement. Nous estimons que cette disposition manque inutilement de garde-fou. La loi permet à de très rares occasions les perquisitions sans mandat judiciaire. À notre avis, elles ne devraient pas permettre d'une manière générale l'accès à des renseignements personnels sans modalités analogues.

Pour terminer, je remarque que le Commissaire à la protection de la vie privée peut, s'il n'est pas d'accord avec le gouvernement, dans un certain nombre de cas limités, saisir les tribunaux. Dans le domaine des fichiers inconsultables, par exemple, s'il décide d'ouvrir une enquête il peut demander l'arbitrage des tribunaux. Cependant, s'il mène une enquête sur les pratiques de collecte, de conservation et de retrait ou d'utilisation et de divulgation des renseignements personnels du gouvernement, il ne peut en cas de dispute avec le gouvernement faire appel de manière comparable à l'arbitrage des tribunaux. À notre avis, il devrait pouvoir faire appel à l'arbitrage des tribunaux tout comme il peut le faire pour les fichiers inconsultables.

Monsieur le président, je vous ai exposé d'une manière assez cryptique, rapide et sommaire certaines, et j'insiste sur certaines, des réactions de l'Association canadienne des libertés civiles à la loi sous sa forme actuelle, trois années plus tard; réactions qui, comme toujours, vous sont soumises respectueusement.

**Le président:** Le talent avec lequel vous parvenez à exposer et à cerner plusieurs questions d'une manière aussi succincte, et sans notes, me surprendra toujours. Nous vous en remercions.

Nous donnons maintenant la parole au professeur René Laperrière que nous remercions infiniment du mémoire très exhaustif qu'il a préparé à notre intention, et des renseignements sur la situation au Québec qui, je le sais, seront d'une grande utilité pour les membres de notre Comité. Vous avez la parole, monsieur.

**Mr. René Laperrière (Professor, Department of Legal Sciences, University of Québec at Montréal, Data Processing and Law Research Group):** Thank you.

Ladies and gentlemen, it is my privilege and my pleasure to come and present before your committee some information and opinions on the matter of privacy in the private sector in Canada.

An investigation that our data processing and law research group conducted for the Government of Québec, the results of



## [Text]

dont les résultats seront rendus publics à l'automne seulement, nous a convaincus de l'importance de l'accumulation des renseignements sur les personnes dans les entreprises privées faisant affaire au Canada et du développement phénoménal des réseaux de communication qui, grâce à la télématique, permettent l'intégration, à de multiples finalités, d'informations sur les personnes contenues dans les bases de données de plus en plus larges. Les possibilités quasi-illimitées qu'offre l'informatique amènent les entreprises à traiter des volumes toujours plus considérables d'informations et, pour ce faire, à adopter un style de gestion bureaucratique et à mettre en place des procédures et des logiciels de décision automatiques, dont l'intervention humaine est pratiquement exclue.

Ces phénomènes se développent dans tous les secteurs, autant publics que privés, autant de juridiction fédérale que provinciale. Ainsi en est-il des bureaux de crédit et des compagnies d'assurance; mais sans doute le secteur où le développement et l'intégration sont le plus poussés est-il celui des institutions bancaires, auquel il faut adjoindre les émetteurs de cartes de crédit. Le secteur des télécommunications téléphoniques, télégraphiques et par câblodistribution n'échappe pas à la tendance et nous promet, grâce à la mise en place de réseaux de communications toujours plus sophistiqués, un ensemble de téléservices qui vont mettre en circulation des volumes considérables de renseignements sur les personnes qui y auront recours. La «consommation» trouvera des applications dans de multiples secteurs, particulièrement chez les transporteurs avec les systèmes de réservation automatique. Enfin, les employeurs seront en mesure d'informatiser leurs dossiers du personnel et d'en constituer des bases de données incluant quantité de renseignements qu'ils pourront s'échanger ou autrement diffuser.

• 0930

Or, il n'existe actuellement au Canada aucun contrôle public sur le développement de ce phénomène dans l'entreprise privée, si l'on fait exception de quelques lois provinciales concernant les bureaux de crédit et les agences de renseignements. Quelques grandes institutions ont bien adopté à des fins internes des codes d'éthique indiquant à leur clientèle les normes qu'elles s'engagent à appliquer en la matière, mais cette autoréglementation reste très partielle et volontaire. Pourtant, le Canada a adhéré en juin 1984 aux lignes directrices de l'OCDE, qui visent autant le secteur privé que le secteur public. De plus, il existe une abondante législation aux États-Unis et dans les pays européens, qui sont avec le Japon nos principaux partenaires commerciaux. Dans notre mémoire, nous proposons une synthèse des dispositions législatives de portée générale régissant cette question en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne fédérale et en Suède, et des lois sectorielles qui s'appliquent aux niveaux fédéral et étatique aux États-Unis.

A l'occasion de la révision de la Loi fédérale canadienne de protection des renseignements personnels, il nous apparaît nécessaire que le Parlement canadien intervienne pour contrôler l'accumulation, le traitement et la diffusion de renseignements personnels par l'entreprise privée. Il en va non seulement des droits et libertés des citoyens et citoyennes du

## [Translation]

which will only be published this fall, convinced us of the great amount of information being accumulated on the people working for private sector businesses of Canada and of the phenomenal development of communication networks which, through telecommunications, allow the multipurpose integration of information on the people entered in larger and larger data banks. The nearly unlimited possibilities offered by data processing lead businesses into processing ever-increasing volumes of data and, to this end, into opting for a style of bureaucratic management and implementing automatic decision procedures and softwares practically excluding any human intervention.

These phenomena are happening in the public and private sectors both and as much in federal as in provincial jurisdictions. The same goes for credit agencies and insurance companies; but there is no question that the sector where development and integration are the greatest is the banking system, to which must be added the credit card companies. The sector of telephone, telex and cable distribution telecommunications is not spared by this trend and promises, through the ever-more sophisticated implementation of communications networks, a system of teleservices which will circulate considerable amounts of information on the people accessing those services. "Consumer automation" will find applications in many sectors, particularly with the automatic booking systems of air carriers. Finally, employers will be in a position to computerize their personnel files and to establish data banks holding a lot of information that they will be in a position to exchange or communicate.

At the present time in Canada there is no public control over the development of this phenomenon in private enterprise with the exception of some provincial legislation relating to credit bureaus and information agencies. Some large institutions have indeed adopted for internal use codes of ethics indicating to their customers the standards they undertake to apply in this respect. But such self-regulation remains very incomplete and voluntary. However, Canada did adhere in June, 1984 to the OECD guidelines, which apply equally to the private and public sectors. Furthermore, there is a great deal of legislation in the United States and the European countries which, with Japan, are our main trade partners. In our brief you will find a summary description of the general legislative provisions governing this matter in Great Britain, France, the Federal Republic of Germany and Sweden, as well as sectoral legislation applying at both the federal and state levels in the United States.

Now that the federal Privacy Act is being reviewed, we believe that the Canadian Parliament must intervene in monitoring the accumulation, processing and dissemination of personal information by private business. Not only are the rights and liberties of Canadian citizens at stake but also the interests of firms anxious to uphold socially acceptable ethics

*[Texte]*

Canada, mais aussi de l'intérêt des entreprises soucieuses de maintenir une éthique socialement acceptable et de pouvoir compter sur des normes puliques stables leur assurant une prévisibilité de coûts et une meilleure assurance dans la mise en place de méthodes de gestion de l'information sensible sur les personnes.

Du point de vue de l'État canadien, il s'agit aussi de protéger sa souveraineté nationale en contrôlant minimalement les flux de données transfrontières et en favorisant la pénétration des marchés internationaux de l'information par des firmes canadiennes, qui devraient être en mesure d'offrir des garanties que la loi canadienne protège effectivement les données à caractère personnel traitées chez nous. Comment réaliser ces objectifs et se conformer à ces exigences internationales?

Vu l'importance du développement de l'informatisation et les bénéfices qu'il faut en attendre à condition qu'il soit maîtrisé socialement, nous croyons que le Parlement canadien devrait intervenir, soit en modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels pour en étendre l'application au secteur privé sous juridiction fédérale, soit par des lois visant des secteurs particuliers sous sa compétence.

Une telle intervention devrait consacrer dans la législation canadienne les normes minimales énoncées dans les lignes directrices de l'OCDE, auxquelles le Canada a adhéré en 1984. Elle devrait toucher l'ensemble des problèmes soulevés dans notre mémoire en termes de droits d'information, de contrôle et de contestation, et en termes d'obligations de gestion relatives à la nature, à la finalité et à la transparence des données, à leur collecte, leur conservation et leur utilisation, de même qu'à la responsabilité des gestionnaires. On devrait rechercher la concertation avec les provinces plutôt qu'une confrontation constitutionnelle qui ne pourrait que retarder la protection des droits des personnes concernées et le commerce international des données, et nuire en fin de compte à l'affirmation de la souveraineté nationale du Canada dans ce domaine crucial de son développement ainsi qu'à la protection des droits et libertés démocratiques affirmés dans la Constitution canadienne.

Les normes minimales établies par la loi pour le secteur privé devraient être assorties d'exceptions beaucoup moins nombreuses que celles du secteur public. Ces restrictions devraient être limitées aux cas d'extrême nécessité où l'intérêt public, le secret professionnel ou la santé et la sécurité des personnes sont en jeu. Ces normes minimales devraient être complétées par des normes sectorielles, adoptées grâce à un processus d'autoréglementation par secteur d'activités plutôt que par de simples codes d'éthique laissés à la discrétion des entreprises.

Enfin, nous pensons que cette loi devrait être appliquée par un organisme ayant des caractéristiques analogues à celles du commissaire à la protection de la vie privée du Canada: une structure souple, investie de pouvoirs d'enquête, mais recherchant la conciliation et les solutions adaptées au développement des technologies, dans le respect des droits des personnes. A cet égard, nous croyons que des procédures d'enregistrement et d'établissement de répertoires devraient relever de l'autoré-

*[Traduction]*

and to be able to use unchanging public standards to better forecast costs and more effectively implement management methods for sensitive personal information.

From the point of view of the Canadian government, another aim is to protect national sovereignty through a minimum control of trans-border data flow and by encouraging the penetration of international information markets by Canadian firms, which should be able to offer some guarantee that Canadian legislation does provide effective protection for information of a personal nature processed in Canada. How can we achieve these two objectives and meet these international requirements?

In view of the extent of computerization and the benefits to be derived, provided there is some degree of social control, we believe that the Canadian Parliament should intervene either by amending the Privacy Act to extend its application to the private sector under federal jurisdiction or by enacting legislation on specific sectors under its jurisdiction.

Such a step would entrench in Canadian legislation the minimum standards set forth in the OECD guidelines, to which Canada adhered in 1984. It would apply to all the matters raised in our brief concerning rights to information, control and challenge as well as in terms of management obligations as they apply to the nature, the purpose and the transparency of data, their collection, conservation and utilization as well as the responsibility of managers. An effort should be made to come to an agreement with the provinces rather than resorting to constitutional confrontation, which would only delay the protection of the human rights involved and the international trading of information and would also prove detrimental to the assertion of Canada's international sovereignty in this crucial area of its development, as well as to the protection of the democratic rights and liberties set forth in the Canadian Constitution.

The minimum standards established by law for the private sector should contain far fewer restrictions than for the public sector. They should be limited to cases of extreme necessity where public interest, professional secrecy, or the health and safety of persons are at stake. These minimum standards should be complemented by sectoral standards adopted through a process of self-regulation applying to a given sector of activities rather than mere codes of ethics left to the discretion of businesses.

Finally, we are of the opinion that this Act should be applied by an organization comparable to the Office of the Privacy Commissioner for Canada: a flexible structure with powers of investigation but with a preference for conciliation and solutions suited to the development of technologies in a spirit of respect for human rights. In this regard we believe that registration and listing procedures should be a matter of self-regulation rather than the Commissioner's responsibility, to



[Text]

glementation plutôt que de la responsabilité du commissaire, afin d'éviter la bureaucratisation de cet organisme. Celui-ci, nous semble-t-il, ne devrait pas détenir de pouvoirs quasi-judiciaires, comme au Québec, qui risqueraient de l'entraîner dans une approche trop legaliste dans la recherche de solutions aux problèmes.

• 0935

En somme, il est temps de suivre l'exemple de la plupart des pays industrialisés occidentaux qui offrent à leurs citoyens et citoyennes des droits et recours assurant un minimum de protection des renseignements accumulés à leur sujet et utilisés par les entreprises privées, et qui ont adopté à cet égard des mesures permettant la circulation des données à caractère personnel dans le respect de leur souveraineté nationale.

Je vous remercie de votre aimable attention, et je souhaite que nos études et notre mémoire puissent vous être de quelque utilité dans la poursuite de vos travaux.

**The Chairman:** It certainly will, Professor, and I thank you ever so much. We will go straight away into questions. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Thank you. I want to start by saying that since his presentation was so strong and convincing on many points, I will not question Mr. Borovoy on those in which he has made his position absolutely clear. I will question him on a few other matters that he has not discussed as widely as those which he mentioned. And I also want to say that Professor Laperrière's brief is indeed an excellent one. It is a very, very comprehensive brief dealing with the law in several countries and certainly provides us with a lot of information on the area of transport or flow of information and privacy, etc., privacy with respect to the private sector.

Since I have to leave to go to the employment committee at about 10 a.m., I want to give the witnesses my apologies.

First of all, I would like to ask Mr. Borovoy about the role of the access co-ordinators in the government departments. There has been some criticism of the co-ordinators in that they are members of the Public Service working within the various departments. Since they pursue their careers within those departments they are put in a position as to whether or not in pressing for information they are going to offend those in higher positions, including the deputy minister and the associate deputy ministers and so on. Consequently, many people are not satisfied with the effectiveness of their role. I want to ask Mr. Borovoy if he had any thoughts on how we could strengthen the role of these access co-ordinators within the government departments so that they could do a more effective role in enforcing the Freedom of Information Act. How do we structure these co-ordinators within the government departments so they do the role we want them to do without ruining their careers and putting them in compromising or conflicting sorts of positions?

**Mr. Borovoy:** You were looking for Solomon and you got Borovoy by mistake.

[Translation]

avoid the development of bureaucratic tendencies. In our opinion, this organization should not have quasi-judicial powers, as in Quebec, since this might encourage an overly legalistic approach in solving problems.

In short, it is time for us to follow the example set by most western industrialized countries, who offer their citizens rights and remedies that guarantee a minimum of protection for their personal data used by private enterprise, and who have taken measures ensuring the circulation of such personal data and the respect of their national sovereignty.

Thank you for listening to us, I hope that our brief and our other documents will be of some use to you in your undertaking.

**Le président:** Certainement, monsieur le professeur, et à mon tour, je vous remercie très vivement. Sans plus tarder, nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Merci. D'abord, étant donné que l'exposé de M. Borovoy est aussi convaincant à plusieurs égards, je ne l'interrogerai pas là-dessus mais plutôt sur des choses qu'il a moins développées et au sujet desquelles sa position n'est pas aussi claire que par rapport aux questions abordées aujourd'hui. Je tiens également à féliciter le professeur Laperrière de son excellent mémoire. Il s'agit d'un document très complet, qui mentionne le droit de divers pays et nous donne beaucoup de renseignements sur la circulation des données et la vie privée, etc. dans le secteur privé.

Avant de poursuivre, je tiens à m'excuser auprès de nos témoins de devoir quitter le Comité car j'ai un autre engagement au Comité de l'emploi vers 10 heures.

J'aimerais d'abord interroger M. Borovoy au sujet du rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information qui travaillent dans les ministères gouvernementaux. D'aucuns leur reprochent d'être des fonctionnaires des ministères en question. Étant donné qu'ils doivent faire carrière au sein de ces mêmes ministères, s'ils ont à demander des renseignements, ils doivent se demander si ces demandes vont contrarier les hauts fonctionnaires, y compris le sous-ministre et le sous-ministre adjoint, etc. En conséquence, bon nombre de gens sont insatisfaits de la façon dont les choses se passent. M. Borovoy peut-il nous dire s'il a réfléchi aux moyens à prendre pour renforcer du rôle de ces coordonnateurs ministériels de sorte que les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information soient mieux appliquées. Comment pouvons-nous faire en sorte que ces coordonnateurs ministériels soient efficaces sans pour autant ruiner leur carrière ni se mettre dans des situations compromettantes ou conflictuelles?

**M. Borovoy:** Cette question exige qu'un Salomon y réponde et vous n'avez qu'un Borovoy à votre disposition.

[Texte]

**Mr. Allmand:** Solomon Borovoy.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Borovoy:** It is kind of you to attribute that kind of wisdom to me. This, of course, is the difficulty; it is not unique to the access exercise, unfortunately. There are so many areas where career interest and public interest could well come into conflict. It would seem to me that as a general proposition, one has to build incentives into the career structure in order to make accommodating the public interest more harmonious with self-interest. But I do not have any special wisdom about how to do it in this case, any more than how one might address this as a general proposition.

**Mr. Allmand:** Okay, I will move to another point which I would like more clarification on.

With respect to making the exemptions harms tested, or to extending the exemptions or improving on the harms tested definition, I think you recommended that the harm should be of a significant nature. I am wondering if you could give us a little more detail on what you mean by that. Could you give us some examples as to what you might mean by a significant harm that would relate to those exemptions?

• 0940

**Mr. Borovoy:** I see you are referring to the brief we presented a few years ago.

**Mr. Allmand:** I want to get an updating on that, having gone through the experience of a couple of years.

**Mr. Borovoy:** You are putting me in a position of having to exercise a rather failing memory as to some of the examples of the things that occurred to us then. In so many cases there may be a minor prejudice to some legitimate governmental interest, but our view was that minor prejudice ought not to result in the withholding of information, only significant injury ought to do that.

We suggested the inclusion of that word, recognizing of course that it is not a very precise word for these purposes, but simply to signal to the independent adjudicators that minor or trivial effects ought not to be enough to result in the withholding of information from disclosure; that only something that rises a little further than that should be able to result in keeping information from public access. It was really to send a signal to them that not anything that could detrimentally affect . . . , irrespective of how great the effect is. That was simply the purpose of it.

**Mr. Allmand:** In your brief, Mr. Borovoy, you recommend that the act be extended to all government agencies, not just the departments of government. You recommended in the past that it be extended to Crown corporations, and so on. What about extension of the act to Parliament and to the private sector? I will get into the private sector more with Mr. Laperrière. He recommends that the Privacy Act part, or

[Traduction]

**M. Allmand:** Salomon Borovoy.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Borovoy:** Vous êtes bien aimable de m'attribuer autant de sagesse. Cela dit, vous avez bien touché du doigt la difficulté du poste; malheureusement, elle n'est qu'un obstacle parmi d'autres dans l'application de la loi. Il y a en effet beaucoup de domaines où il peut y avoir conflit entre les intérêts de la carrière et ceux du public. Cela dit, il me semble qu'en général, il faut que la carrière soit conçue de telle façon que l'intérêt du public et celui du fonctionnaire soient davantage harmonisés. Je n'ai cependant pas d'idée précise sur la façon dont nous devons nous y prendre en l'occurrence, pas plus que je n'en ai au sujet de ce problème en général.

**M. Allmand:** Bien, je passerai donc à une autre chose sur laquelle j'aimerais obtenir des éclaircissements.

Pour ce qui est d'adopter le préjudice pour critère de l'exception, d'étendre l'exception ou d'améliorer la définition de préjudice, je crois qu'à votre avis, le préjudice doit être très important. Pouvez-vous nous dire de façon plus précise ce que vous entendez par là. Ainsi par exemple, pouvez-vous nous donner des exemples de préjudice considérable qui justifieraient ces exceptions?

**M. Borovoy:** Je vois que vous vous reportez ici au mémoire que j'ai présenté il y a quelques années.

**M. Allmand:** Étant donné que quelques années se sont écoulées depuis, j'aimerais que vous nous fassiez part de l'évolution de vos idées.

**M. Borovoy:** Je dois ici me servir de ma mémoire plutôt défaillante pour me rappeler certains exemples que nous avons cités à l'époque. Dans bon nombre de cas, il peut y avoir un préjudice minime touchant un intérêt gouvernemental légitime, mais nous étions alors d'avis qu'en dépit de ce préjudice minime, il ne fallait pas empêcher la divulgation de renseignements, que seuls devraient justifier des préjudices vraiment considérables.

Nous avons proposé l'emploi de ce terme tout en reconnaissant qu'il n'est pas très précis, mais tout simplement afin que les arbitres indépendants sachent que des répercussions minimales ou banales ne devraient pas entraîner le refus de divulgation; que seuls un préjudice un peu plus considérable devrait empêcher que le public ait accès aux renseignements. Il s'agirait de faire savoir aux gens que rien qui puisse compromettre . . . quelles qu'en puissent être les conséquences. C'était simplement cela.

**M. Allmand:** Dans votre mémoire, monsieur Borovoy, vous recommandez que la loi s'étende à tous les organismes gouvernementaux et non seulement aux ministères. Par le passé, vous parliez de l'étendre aux sociétés de la Couronne, etc. Que pensez-vous maintenant d'en étendre la portée de telle sorte qu'elle englobe le Parlement et le secteur privé? Entre parenthèses, je parlerai davantage du secteur privé avec M. Laperrière, qui recommande que les dispositions relatives à la



[Text]

something like it, be extended to the private sector. I would like to ask you about Parliament and the private sector.

**Mr. Borovoy:** As far as the private sector is concerned, I ought not to answer that just as a question of applying all these provisions to the private sector, but rather . . .

**Mr. Allmand:** I am talking about the Privacy Act.

**Mr. Borovoy:** Yes, I know. I undersand that.

If the question is, is there a need for comparable privacy protections applied to the private sector, the answer would be, yes, in our view that would be a wise way to go. I am not sure that the precise provisions that exist here could be emulated in the private sector that easily, but that is not really, I would think, the point of your question. The point of the question would be whether similiar types of protections ought to exist in the private sector in view of the amount of personal data collection that goes on there; and the answer would be, yes, I think it would be a very sensible thing for Parliament to undertake some kind of legislation in that area.

**Mr. Allmand:** The newspaper people who were here the other day, the Centre for Investigative Journalism and the Canadian Daily Newspaper Publishers Association, also recommend that the Access to Information Act be applied to Parliament. They pointed out that when the issue arose with respect to the bugging of certain committee rooms, they tried to get the report of the investigator who was appointed by the Speaker. I cannot remember exact details, but they could not get it. Have you thought about that at all and its implications?

**Mr. Borovoy:** I have not had the opportunity to reflect on that as a separate matter, and that is something I really would like to consult my colleagues about: how far Parliament itself ought to be amenable to these things.

• 0945

**Mr. Allmand:** Now for Mr. Laperriere, in his recommendations he is quite straightforward in recommending that some kind of legislation be applied to the private sector. He refers to the legislation in Britain, France, West Germany and Sweden, which have enacted responsibilities for the private sector, and he discusses several options. He also talks about perhaps legislation for specific sectors under federal jurisdiction.

In his work and the work of his colleagues, which parts of the private sector in Canada does he consider the most threatening to privacy? We all know about the credit agencies, perhaps the telephone companies, but I would like to have the benefit of his research. Would he mind telling us probably the most serious threats first and other threats in declining importance with respect to privacy of Canadians? Is it really to an extent in Canada as in those other countries—Britain, France, West Germany and Sweden—and, if it is to the same extent, of course what are the reasons why we should not have such legislation?

[Translation]

vie privée s'étendent aussi au secteur privé. Cependant, j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'idée d'étendre la portée de la loi au Parlement et au secteur privé.

**M. Borovoy:** Pour ce qui est du secteur privé, je ne devrais peut-être pas répondre qu'il s'agit tout simplement d'appliquer toutes ces dispositions au secteur privé, mais plutôt . . .

**M. Allmand:** Je parle de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**M. Borovoy:** Oui, je le sais.

Si la question est de savoir s'il est nécessaire d'étendre les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels au secteur privé, je répondrai oui, qu'il serait sage d'envisager cela. Je ne suis pas sûr que les dispositions précises de cette loi puissent être reprises aussi facilement dans le secteur privé, mais là n'était pas l'essence de votre question. Il s'agit plutôt de savoir s'il faudrait créer les mêmes mécanismes de protection dans le secteur privé, étant donné la collecte de données personnelles qui s'y effectue sur une vaste échelle; je répondrais oui, qu'il me paraît tout indiqué pour le Parlement d'envisager l'adoption d'une loi à cette fin.

**M. Allmand:** Les représentants des media qui étaient là l'autre jour, c'est-à-dire le *Centre for Investigative Journalism* et l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, ont aussi recommandé que la Loi sur l'accès à l'information englobe le Parlement. Ils ont rappelé que lorsque la question de l'installation de tables d'écoute dans certaines salles de comité a fait surface, ils avaient essayé d'obtenir le rapport de l'enquêteur qui avait été nommé par le président de la Chambre. Je ne me souviens plus des détails exacts de la question, mais toujours est-il qu'ils n'ont pas pu obtenir ce document. Avez-vous réfléchi à cela et à toutes ses conséquences?

**M. Borovoy:** Je n'ai pas réfléchi là-dessus isolément, et je tiendrais beaucoup à consulter mes collègues afin de voir jusqu'à quel point on devrait exiger que le Parlement soit lui aussi assujetti à de telles dispositions.

**M. Allmand:** Quant à M. Laperrière, dans sa recommandation, il préconise qu'une loi soit appliquée au secteur privé. Il mentionne le Royaume-Uni, la France, la République fédérale d'Allemagne et la Suède, où la loi crée des responsabilités pour le secteur privé, et il présente différentes options. Il parle aussi de la possibilité d'une loi pour des secteurs précis sous compétence fédérale.

Compte tenu du travail effectué par lui-même et ses collègues, quels secteurs de l'entreprise privée représentent selon lui la plus grande menace pour les renseignements personnels? Nous connaissons tous les bureaux de crédit, peut-être les sociétés de téléphone, mais j'aimerais en savoir plus long à ce sujet. Voudrait-il nous dire où se trouvent les menaces les plus sérieuses et les autres risques par ordre décroissant pour ce qui est de la protection des renseignements personnels des Canadiens? La situation au Canada est-elle comparable à celle qui se trouve dans les autres pays qu'il a mentionnés, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne de

## [Texte]

**M. Laperrière:** Je me sens un peu mal à l'aise de parler en termes de menaces.

**M. Allmand:** C'est le mot que j'ai utilisé. Parlons plutôt du problème que pose la situation actuelle pour les Canadiens.

**M. Laperrière:** Très bien. De tous les organismes sous juridiction fédérale, ce sont certainement les banques qui, à l'heure actuelle, accumulent le plus d'information sur les individus. Cependant, cette information ne semble pas intégrée. Il y a vos comptes de prêts hypothécaires, vos comptes de chèques personnels, vos comptes d'épargne, et l'ordinateur ne fait pas nécessairement l'intégration de tous ces comptes, de telle sorte que l'accumulation n'a pas entraîné la formation de réseaux d'échanges de renseignements.

Cependant, il se développe, dans les institutions bancaires et même dans les caisses populaires au Québec, des réseaux de systèmes de transfert électronique de fonds. Selon la façon dont ces réseaux seront rétablis et surtout gérés, cela pourra poser, à un moment donné, les menaces graves dont vous parliez. Les renseignements seront éventuellement reliés à des points de vente et de consommation, à des terminaux dans les magasins, etc., pour faciliter les paiements. Donc, énormément de renseignements vont circuler et pourront être reliés, par exemple, aux inventaires.

Je vous donne un exemple. Supposons que vous allez acheter des livres dans une grande librairie et que vous voulez payer avec une carte de crédit ou une carte-débit. Dans quelque temps, le terminal qui sera installé à la place de la caisse actuelle pourra à la fois faire l'inventaire, identifier le livre que vous achetez, l'introduire dans la banque de données à côté de votre nom, vérifier les conditions de paiement, votre crédit, la disponibilité de l'argent dans votre compte. À la limite, tous ces renseignements pourront être centralisés afin qu'on puisse faire votre portrait complet de consommateur. En fin de compte, on pourra dire: Ce monsieur lit tel type de littérature, donc ses opinions politiques doivent être celles-ci ou celles-là.

On peut dresser des profils de consommation, on peut dresser des profils en fonction des circonscriptions électorales, etc.

L'accumulation et le traitement incontrôlés peuvent poser des menaces aux droits et libertés. S'il existe un certain contrôle, s'il existe un droit du public ou d'organismes publics et une certaine autoréglementation publique—je ne parle pas d'un code d'éthique interne à une entreprise, mais de quelque chose de concerté publiquement—ces dangers s'en trouveront réduits.

• 0950

Actuellement, l'informatique permet des accumulations de renseignements extraordinaires sur les personnes. Si les pays européens sont si sensibles à cela, c'est qu'ils ont connu la guerre chez eux et que beaucoup de renseignements très centralisés sont passés aux mains des ennemis à un moment donné. Quand l'ennemi arrivait et que beaucoup de fichiers

## [Traduction]

l'Ouest et la Suède, et si oui, pourquoi ne devrions-nous pas avoir des lois semblables?

**Mr. Laperrière:** I feel a bit uncomfortable talking about threats.

**Mr. Allmand:** That was my choice of word. Let us say the problem the present situation poses for Canadians.

**Mr. Laperrière:** Yes. Of all the organizations under federal jurisdiction, banks are certainly those which accumulate the greatest amounts of information on individuals at the present time. However, such information does not appear to be integrated. There are your mortgage loan accounts, your personal chequing accounts, your saving accounts and the computer does not necessarily bring together all this information, so that the accumulation does not result in the creation of information exchange networks.

However, networks for electronic funds transfer systems are developing in banking institutions and even the caisses populaires in Quebec. Depending on the way in which such networks are established and managed they may eventually pose a serious threat such as you have eluded to. The information will become accessible at retail and consumer outlets, store terminals and so forth to facilitate payments. This means that great quantities of information will be in circulation and maybe linked up, for example, to inventories.

Let me give you an example. Let us say you are buying some books at a large book store and you want to pay with a credit or debit card. In the near future, the terminal, which will be where the cash register now is, will be able carry out the inventory, identify the book you are buying, enter the purchase in the data bank next to your name, check the conditions of payment, your credit, and the availability of money in your account. All this information might even be centralized to draw up your profile as a consumer. It might be concluded that this person reads a certain type of literature, therefore his political opinions must be thus and so.

It is possible to draw a consumption profile, profiles relating to electoral constituencies, etc.

The uncontrolled accumulation and processing of such information may constitute a threat to rights and liberties. With a certain degree of control, if the public or public organizations have a say and there is a certain amount of self-regulation, I am not talking about an internal code of ethics for a particular business but something publicly agreed upon, these dangers will be correspondingly reduced.

At present data processing allows for the accumulation of an extraordinary amount of information on individuals. European countries are sensitive to this because of their experience of war and the fact that large quantities of centralized information fell into enemy hands. When the enemy arrived and found large files of information, it was easier for them to control the situation within the occupied countries.



*[Text]*

étaient disponibles, cela lui permettait de mieux contrôler la situation à l'intérieur des pays occupés.

La centralisation présente évidemment beaucoup d'avantages sur le plan de la consommation, sur le plan de la confiance qu'un commerçant peut faire à un consommateur, etc., mais il y a toujours ce danger que l'information soit utilisée à des fins autres que celle pour laquelle elle a été recueillie, accumulée et traitée.

Il y a donc les banques, et j'imagine que, dans quelques années, les services à domicile câblodistribués seront implantés. Aux États-Unis et en France, où ces systèmes sont à l'essai, il existe des lois qui protègent la confidentialité des renseignements personnels qui transitent sur ces réseaux câblodistribués. C'est effectivement un problème qui s'en vient chez nous.

**Mr. Allmand:** There are a few other businesses that probably come under provincial jurisdiction, but I would just like you to tell us to what extent they are collecting a lot of private information that could be of concern. I am thinking of, first of all, private detective and security agencies; second, collection agencies; third, newspapers, magazines, and media that collect a lot of information and keep names on file; and fourth, bailiffs, who . . . I do not know about all provinces, but in Quebec they are licensed but they are private businesses.

I just bring to your attention those four categories. Are there real dangers there that you know of with the use of computer information and matching information that is of great concern?

**M. Laperrière:** Pour l'instant, dans ces secteurs, la situation n'est pas aussi grave que dans les secteurs où l'informatique est utilisée à l'intérieur de réseaux. Ici, il n'y a pas nécessairement de réseaux. Les renseignements peuvent être accumulés dans chaque entreprise. Il existe déjà, dans à peu près toutes les provinces du Canada, des lois régissant le secteur des détectives privés et le secteur de la collection. Les huissiers, quant à eux, relèvent un peu des tribunaux judiciaires; ce sont des officiers de justice finalement. On n'a pas étudié spécifiquement leur situation, parce qu'ils constituent de petits groupes que nous assimilons un peu au fonctionnement du secteur public, même s'ils sont effectivement dans l'entreprise privée.

Nous n'avons pas abordé la question des médias comme tels. J'ignore s'ils ont des banques de données informatisées sur les personnes. Ils en ont certainement puisqu'ils distribuent de l'information sur les personnes, mais nous ne sommes pas allés voir spécifiquement dans ce secteur-là.

**Mr. Daubney:** Mr. Chairman, I would like to thank both witnesses, on behalf of the government members here, for their very helpful interventions this morning.

I must say I was very interested, as a lawyer who has an interest in high-technology matters, to hear about the institute at the University of Montreal and the interesting work you are doing there.

*[Translation]*

Centralization does of course offer many advantages from the point of view of consumption and the trust a retailer may place in a consumer, but there is always the danger that the information may be used for purposes other than that for which it was gathered, accumulated and processed.

There are the banks, and I imagine a few years from now home cable distribution services will be available. In the United States and in France where such systems are being tested, there is legislation protecting the confidentiality of private information distributed through such cable networks. This is a problem that we shall have to deal with.

**M. Allmand:** Il y a quelques autres entreprises qui relèvent probablement de la compétence provinciale, mais j'aimerais que vous nous disiez jusqu'à quel point elles recueillent des renseignements personnels et quel problème cela pourrait poser. Je pense, tout d'abord, aux agences de sécurité et aux détectives privés, deuxièmement, aux agences de recouvrement, troisièmement, aux journaux, magazines et autres médias, qui recueillent beaucoup de renseignements et gardent des noms dans leur dossier; et quatrièmement, aux huissiers qui, je ne sais pas si c'est le cas dans toutes les provinces, mais au Québec, ont un permis provincial mais travaillent à leur compte.

Je voulais simplement vous signaler ces quatre catégories. Êtes-vous conscients de dangers réels que posent l'informatique et le regroupement de renseignements?

**Mr. Laperrière:** For the time being the situation is not as serious in the areas you mention as those where computer information is used within networks. In these particular cases, there are not necessarily networks. The information may be accumulated within each business. There is already legislation in almost all Canadian provinces on private detectives and collection agencies. As for bailiffs, they come under the courts and are officers of justice. We did not specifically study their situation because they are a small group which we consider to be similar to the public sector, even though they are private businesses.

We did not deal with the question of the media as such. I do not know whether they have computerized information banks on individuals. They must have some, since they distribute information relating to individuals, but we did not specifically study this sector.

**M. Daubney:** Monsieur le président, j'aimerais remercier les deux témoins, au nom des députés ministériels, de leurs exposés fort utiles.

En tant qu'avocat qui s'intéresse à la technologie, cela m'a intéressé d'apprendre l'existence de l'institut de l'Université de Montréal et le travail intéressant qu'on y fait.

*[Texte]*

I would like, though, before getting to Mr. Laperrière, to question Mr. Borovoy on some of the points he raised, in the order in which he raised them; first the Cabinet confidence issue, which is one of concern to this committee.

You feel it is needlessly broad and somehow we have to limit the scope of it. I wonder if you can give us any advice as to how we do that.

**Mr. Borovoy:** Let us take paragraphs (a) and (b) of section . . . is it section 67, 69? Anyway, the section that defines it. You will see in there it talks about background papers, material of that kind.

• 0955

I have some difficulty appreciating why a background paper ought to be withheld from public scrutiny unless the public knew that it was on the Cabinet agenda. But it may have originated elsewhere. It may be a background paper that could have been generated in a department. If the public did not know that it was on the Cabinet agenda—in other words, if it was requested because it came up within the framework of some other department of government—simply because it was on the Cabinet agenda would not be a good enough reason to withhold it from public scrutiny.

One might formulate, with respect to that kind of material, a test that went something like this: it is disclosable to the extent that its disclosure would not indicate whether it is on the Cabinet table, something of that kind. So a great deal of that information would then be subject to release.

Of course, the other exemptions would still apply. If section 21, for example . . . the ultimate recommendation made by a civil servant might nevertheless still be withheld, but all of the factual material, the background material, the analytical material might still be available so long as we did not know that it was on the Cabinet table and subject at that moment to Cabinet deliberations.

**Mr. Daubney:** Good. Any other suggestions in that area, sir?

**Mr. Borovoy:** That was the main one. If we consider that, you would see that would force the release of an awful lot of material and prevent self-serving designations of material as Cabinet documents. So much more would get out and, remembering the rationale, which is to preserve the integrity of Cabinet solidarity, from that standpoint there is no reason why the kind of information to which I refer should not be available so long as it is not identified as something on a Cabinet agenda.

**Mr. Daubney:** Thank you very much.

One of the other points you made related to subsection 16.(1), the law enforcement exemption, and there you refer to the need for a harms test. I wonder if we can talk first generically about a harms test a bit more. Mr. Allmand raised it quickly. Is it your view that the harms test should apply universally to all the exemptions or are there some that should be class exemptions? If so, which are they?

*[Traduction]*

Avant d'interroger M. Laperrière, j'ai quelques questions pour M. Borovoy sur des points qu'il a soulevés, dans l'ordre de sa présentation; tout d'abord, la question des confidences du Cabinet, question qui intéresse ce Comité.

Vous estimez que cette catégorie est trop large et qu'il faut en limiter l'étendue. Avez-vous une idée de comment cela pourrait se faire?

**M. Borovoy:** Prenons les alinéas a) et b) de l'article . . . est-ce l'article 67 ou 69? Je parle de l'article qui donne la définition. Voyez-vous, il est ici question de documents de travail, de documents de ce genre.

J'ai du mal à comprendre pourquoi un document de travail ne devrait pas être communiqué au public, sauf si le public sait qu'il figure à l'ordre du jour du Cabinet. Il se peut qu'il vienne d'ailleurs. Il peut s'agir d'un document de travail préparé par un ministère. Si le public ne savait pas qu'il figure à l'ordre du jour du Cabinet—en d'autres termes, si la demande est faite parce qu'il a servi à des travaux réalisés par un autre ministère du gouvernement—le simple fait qu'il ait figuré à l'ordre du jour du Cabinet ne devrait pas justifier sa non-communication au public.

Pour ce genre de document, on pourrait proposer, par exemple, de ne le divulguer qu'à la condition que cette divulgation n'indique pas, disons, qu'il ait été ou non étudié par le Cabinet. Dès lors, une grande partie de ces renseignements pourraient être divulgués.

Bien entendu, les autres exceptions continueraient à s'appliquer. Si l'article 21, par exemple . . . La recommandation ultime faite par un fonctionnaire pourrait toujours ne pas être communiquée, mais tous les documents de travail, les documents d'analyse pourraient toujours être accessibles, tant que nous ne saurions pas s'ils ont été étudiés par le Cabinet, s'ils ont fait l'objet de délibérations du Cabinet.

**M. Daubney:** Très bien. D'autres suggestions dans ce domaine, monsieur?

**M. Borovoy:** C'était la principale. Si cette éventualité était envisagée, le gouvernement aurait l'obligation de publier une quantité considérable de documents et ne pourrait plus, pour servir ses propres intérêts, les qualifier de documents du Cabinet. Une quantité beaucoup plus grande de ces documents seraient publiés et n'oublions pas que l'objectif est de préserver le principe de la solidarité ministérielle; de ce point de vue, il n'y a aucune raison de ne pas rendre accessibles ce genre de documents, tant que rien ne permet d'indiquer qu'ils ont été étudiés à un moment ou à un autre par le Cabinet.

**M. Daubney:** Merci beaucoup.

Citons le paragraphe 16.(1), les exceptions concernant les enquêtes, vous avez parlé du critère fondé sur le préjudice. J'aimerais tout d'abord que vous m'en disiez un peu plus, d'une manière générale, sur ce que vous entendez par préjudice. M. Allmand est passé rapidement sur la question. Estimez-vous que ce critère fondé sur le préjudice devrait être appliqué universellement à toutes les exceptions ou certaines devraient-



[Text]

**Mr. Borovoy:** I would prefer to say that the measure should be that we should apply a harms test in so far as we can apply it and in those situations where we are talking about a class test we should try to restrict the scope of it as much as we can. That, I think, ought to be the measure. So, applying that measure in this situation, I would say there is no reason for a class test in that area; there it could be a harms test. If one looked at something like a Cabinet document or something like recommendations of a civil servant, one might there appreciate that the distinction between a harms test and a class test would be a very difficult one to draw. There is an argument for a class test so long as we narrow the scope of the class test in the ways we have suggested.

**Mr. Daubney:** How would you define harm in the law enforcement exemption material used in the course of investigation?

**Mr. Borovoy:** Material the disclosure of which could reasonably be expected to affect in a detrimental fashion law enforcement investigations, the integrity of the investigation, the effectiveness of the investigation—something of that sort. I will not make the mistake of trying to draft the material here, but suggest . . .

• 1000

**Mr. Daubney:** You are doing very well. He next referred to section 21, the advice and recommendation section, and talked a bit about solicitor-client privilege. That section is of course broader than purely solicitor-client relationships.

**Mr. Borovoy:** I am sorry, but I meant to discuss both sections; first section 21 and then the section on solicitor-client privilege.

**Mr. Daubney:** Just so I am clear, on the solicitor-client issue, you would prefer to see some words say that it is basically exempt, based upon the views of the client. If the client department is prepared to release that information, and if there is no action pending or current . . .

**Mr. Borovoy:** No, I would suggest a test, somewhat as follows. First, appreciate the mere fact that an opinion comes from a solicitor should not, by itself, preclude public access to the document. The reason I give for this is that it is the solicitor who needs to be muzzled to protect his client's interest. The client does not have to be muzzled to protect the solicitor's interest. It is a question of when certain interests of the client, i.e. the government, needs that kind of protection.

I would suggest a test somewhat along the following lines. It would be where the government's tactical interests in pursuing litigation when protecting the legal interests of government outweigh the general public interest in scrutiny. I simply gave as an example where litigation is pending or current, there would be a greater governmental argument for withholding advice they are getting from their solicitors, because this could

[Translation]

elles être des exceptions impératives? Dans l'affirmative, lesquelles?

**M. Borovoy:** Je préférerais que le critère fondé sur le préjudice soit appliqué chaque fois que c'est possible et que dans les cas des exceptions impératives, la portée soit réduite au minimum. C'est ainsi que nous devrions procéder. Ainsi je pourrais dire que rien ne justifie l'exception impérative dans tel ou tel domaine et que par conséquent il faut appliquer le critère fondé sur le préjudice. S'il s'agit de documents du Cabinet ou de recommandations faites par un fonctionnaire, il est évident que préconiser l'application du critère fondé sur le préjudice plutôt que l'exception impérative n'est pas facile. L'exception impérative se justifie à condition d'en réduire la portée comme nous l'avons suggéré.

**M. Daubney:** Quels documents utilisés au cours d'une enquête ne devraient pas être divulgués, selon vous?

**M. Borovoy:** Les documents dont la divulgation serait susceptible de nuire à l'enquête, à l'intégrité de l'enquête, à l'efficacité de l'enquête—les documents de ce genre. Je ne ferais pas l'erreur d'essayer de vous proposer un texte, mais je suggère . . .

**M. Daubney:** Vous vous défendez très bien. Vous avez ensuite parlé de l'article 21, l'article consacré aux avis et aux recommandations, et vous nous avez aussi un peu parlé de l'article sur le secret professionnel des avocats. Bien entendu, cet article déborde largement la question des communications entre client et avocat.

**M. Borovoy:** Je m'excuse, mais mon intention était de vous parler des deux articles, tout d'abord de l'article 21 puis de l'article consacré au secret professionnel des avocats.

**M. Daubney:** J'aimerais être sûr de vous comprendre. Vous préféreriez que les termes de cet article soient plus précis, à savoir que seul l'avocat est lié par ce secret. Si le ministère client est disposé à divulguer ces renseignements, et s'il n'y a pas une procédure en instance . . .

**M. Borovoy:** Non, je proposerais plutôt le critère suivant. Premièrement, le simple fait que la consultation ait été donnée par un avocat ne devrait pas, en soi, interdire l'accès à ce document. C'est l'avocat qui doit être lié par le secret professionnel pour protéger les intérêts de son client. Le client n'a pas à être lié par le même secret pour protéger les intérêts de l'avocat. Il s'agit de déterminer quand certains intérêts de ce client, à savoir le gouvernement, nécessitent ce genre de protection.

Je proposerais, en gros, le critère suivant. Ces renseignements ne seraient pas divulgués s'il était établi pour des raisons tactiques, que la protection des intérêts judiciaires du gouvernement l'emportent sur le droit à l'accès du public. J'ai simplement donné l'exemple de poursuites en instance car, à mon avis, que le gouvernement refuse de communiquer les avis

[Texte]

increase the prejudice they may experience with respect to their adversaries.

However, where no such litigation is pending, or where litigation may have been terminated, you can appreciate that those considerations would not weigh as heavily. What we are suggesting is some kind of test that tries to measure the governmental tactical interests as opposed to the general public interest in scrutiny. The mere fact that it comes from a lawyer should not by itself subject it to this kind of exemption.

**Mr. Daubney:** Thank you. Finally, you referred to the personal information exemption as being needlessly wide. You referred there to the Ontario bill, with which I am not familiar in detail, and the factors they set out—pro disclosure and pro the privacy of that information. I wonder if you can give us a summary of what some of those factors are.

**Mr. Borovoy:** Do you have available the brief? You may have it, because I noticed that Mr. Allmand was quoting from it. Our brief of March 1981 is dated in some respects, because some of the changes we advocated did find their way into the current legislation; but in some other respects, it is still marvellously timely. You will see there a summary of the Williams recommendations and indeed a summary of the recommendations we made to the Williams Commission. These recommendations would indicate a number of the factors that could be put into a bill of this kind.

**The Chairman:** We will ask our clerk to obtain a copy of the Williams report.

**Mr. Daubney:** Thank you. We will then have a close look at that report. If I have any more time, I think I would like to close by asking you if there are some exemptions in the act you think should be removed altogether, to which we have not referred.

**Mr. Borovoy:** I am not sure what they would be, other than those I have referred to, but as you can appreciate, I am of course suggesting handling them in a much different way.

• 1005

**Mr. Daubney:** Right. Well, if at a later date you would like to give some thought to that, if you would drop a note to the chairman or the clerk, that might be helpful.

**Mr. Borovoy:** I would be delighted.

**The Chairman:** Professor Laperrière, do you have any general comment in response to the line of questioning?

**Mr. Laperrière:** No.

**Mr. Kindy:** I would like to remind the chairman that it might be good if the briefs were in both official languages. I am especially thinking of the interpreters, who have difficulty sometimes when a brief is read fast in one language and when it is very technical. So I hope the chairman will take this into consideration.

[Traduction]

qui lui sont dispensés par ses avocats parce que la partie adverse pourrait en tirer avantage, me semble plus justifié.

Cependant, s'il n'y a pas poursuite en instance, ou si un jugement a déjà été rendu, il est bien évident que cet argument perd de sa force. Nous suggérons une sorte de critère permettant d'opposer les raisons tactiques du gouvernement au droit d'accès général du public. Le simple fait que cet avis émane d'un avocat ne devrait pas en soi le qualifier pour ce genre d'exception.

**M. Daubney:** Merci. Pour finir, vous avez dit que les exceptions concernant la communication des renseignements personnels étaient inutilement nombreuses. Vous avez cité le projet de loi de l'Ontario dont je ne connais pas le détail, qui énumère les facteurs justifiant la divulgation et les facteurs justifiant le respect du caractère personnel de ces renseignements. Pourriez-vous nous dire brièvement quels sont certains de ces facteurs?

**M. Borovoy:** Est-ce que vous avez notre mémoire? C'est possible, car j'ai vu que M. Allmand le citait. Notre mémoire de mars 1981 est un peu dépassé à certains égards, car certaines modifications que nous préconisons figurent dans la loi actuelle. Cependant à d'autres égards, il reste toujours d'une actualité extraordinaire. Vous y trouverez un résumé des recommandations de M. Williams, ainsi bien entendu, qu'un résumé des recommandations que nous avons faites à la commission Williams. Ces recommandations contiennent un certain nombre des facteurs qui pourraient être utilisés dans un projet de loi de ce genre.

**Le président:** Nous demanderons à notre greffier de se procurer un exemplaire du rapport Williams.

**M. Daubney:** Merci. Nous étudierons de près ce rapport. S'il me reste encore un peu de temps, j'aimerais conclure en vous demandant s'il y a d'autres exceptions dans la loi dont vous ne nous avez pas parlé et qui devraient également être complètement supprimées.

**M. Borovoy:** Mis à part celles dont je vous ai parlé, je n'en vois pas d'autres pour le moment, mais vous devez bien comprendre, j'en suis sûr, que je proposerais qu'elles soient traitées d'une manière très différente.

**M. Daubney:** Oui. Si vous voulez bien réfléchir à la question, vous pourriez peut-être faire communiquer vos conclusions au président ou au greffier, cela pourrait être utile.

**M. Borovoy:** Volontiers.

**Le président:** Professeur Laperrière, avez-vous quelques observations générales à faire au sujet de ce qui a été dit?

**M. Laperrière:** Non.

**M. Kindy:** Je voudrais rappeler au président qu'il serait préférable d'avoir les mémoires dans les deux langues officielles. Je pense notamment aux interprètes qui peuvent avoir de la difficulté quand un mémoire est lu rapidement dans une langue, surtout quand c'est un sujet très technique. J'espère que le président va en tenir compte.



*[Text]*

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy. We make every effort to do that. Sometimes it is not easy, given the volume of papers that go to the translators. But that is the law of the land and it is the practice of this committee, and I can assure you that . . .

**Mr. Kindy:** But we have been negligent in practising that.

**The Chairman:** Yes. There are usually extenuating circumstances, but . . .

**Mr. Kindy:** Once you accept too many extenuating circumstances, it becomes a habit.

**The Chairman:** I agree.

**M. Kindy:** Monsieur Laperrière, vous dites qu'il y a des lois de protection de la vie privée en Europe et aux États-Unis. Pourriez-vous être un peu plus précis et nous donner des exemples concrets de ces lois et de la façon dont elles fonctionnent? Vous dites qu'en Europe, les gens sont plus sensibles à ces problèmes à cause du passé, des guerres, etc. Quel genre de loi aimeriez-vous qu'on adopte ici, au Canada, pour protéger la vie privée des individus, surtout dans le domaine public, mais aussi dans le domaine des banques et dans d'autres domaines où notre vie privée peut être dévoilée?

**M. Laperrière:** Votre question est très, très vaste. Le contexte nord-américain est assez différent du contexte européen. En Europe, on a fait des lois très générales. Nous avons mentionné la loi française, la loi allemande, la loi suédoise et la loi britannique. Cette dernière est relativement récente, car elle date de 1981. Il y en a d'autres, évidemment, en Belgique, en Suisse, en Autriche et ainsi de suite.

La caractéristique principale de ces lois, c'est qu'elles s'appliquent à tous les secteurs d'activité, publics et privés. La loi britannique a une facture très pragmatique. Les principes généraux qui ont été développés au niveau du Conseil de l'Europe ont été rejetés en annexe dans la loi, et la loi est très procédurale. On établit un bureau du registraire et on parle des procédures d'enregistrement, des procédures d'enquête du registraire, des procédures d'autorisation et tout cela. La loi française, elle, est beaucoup plus continentale et énonce de grands principes. Elle tient en 45 articles très, très courts et très synthétiques et établit un processus un peu comparable d'enregistrement, non seulement des fichiers, mais aussi de tous les traitements qui sont faits sur les fichiers. C'est une loi qui a des possibilités énormes, et son administration est extrêmement bureaucratique parce qu'il y a des accumulations énormes de demandes d'autorisation de traitement.

La loi allemande est un peu dans le même style que la loi française, mais dans la même mentalité que la loi anglaise. Elle nous apparaît comme un heureux compromis entre les précisions pragmatiques et les grands principes. Il y a des éléments très intéressants dans la loi allemande. Cette loi, comme la loi britannique d'ailleurs, singularise les bureaux qui font le commerce de données informatisées. Par exemple, les bureaux de crédit seraient immédiatement visés par une loi comme celle-là. Ceux qui font commerce, qui ne sont pas immédiatement des usagers des informations, sont considérés comme des entreprises particulièrement sensibles. On les identifie et on leur impose un régime particulier plus sévère en

*[Translation]*

**Le président:** Merci, monsieur Kindy. Nous nous y efforçons dans la mesure du possible. Parfois ce n'est pas facile, étant donné le volume de documents remis aux traducteurs. Mais c'est la loi qui le veut et c'est la pratique de ce Comité, je peux vous assurer que . . .

**M. Kindy:** Mais nous avons pêché par omission.

**Le président:** Oui. Il y a généralement des circonstances atténuantes mais . . .

**M. Kindy:** À force de reconnaître les circonstances atténuantes, cela devient une habitude.

**Le président:** J'en conviens.

**Mr. Kindy:** Mr. Laperrière, you say that there is privacy legislation in Europe and the United States. Could you be a bit more precise and give us some concrete examples of this legislation and the way in which it works? You say that in Europe people are more sensitive to problems because of past experience, war and so forth. What type of legislation do you think that we should adopt here in Canada to protect private information, particularly in the public domain, but also with respect to banks and other areas where our private life may be exposed?

**Mr. Laperrière:** Your question is very broad. The North American context is quite different from the European one. Europe has very general legislation. We gave the example of France, Germany, Sweden and Britain, the last mentioned being quite recent since it goes back to 1981. There are of course other countries with such legislation, Belgium, Switzerland, Austria and so forth.

The main characteristic of this legislation is that it applies to all sectors of activity, both public and private. The British act adopts a very pragmatic approach. The general principles developed by the Council of Europe are relegated to an appendix and the act emphasizes procedure. A registry office is set up and reference is made to registration procedures, the registrar's investigative procedures, authorization procedures and so forth. The French legislation is much more in keeping with the continental tradition and sets forth the main principles. It is made up of 45 very short and concise sections and establishes a somewhat comparable process of registration, not only of files, but also of the processing of such files. It is a piece of legislation with enormous possibilities and its administration is extremely bureaucratic since there is enormous accumulation of processing authorization applications.

The German act is somewhat similar to the French one, though the viewpoint is comparable to the British one. It strikes us as a happy compromise between pragmatic preciseness and general principles. The German legislation contains some very interesting elements. Like the British act, it specifically refers to offices trading in computerized data. For instance, credit bureaus would immediately come under the purview of such legislation. Those engaged in trade who are not immediate users of information are considered particularly sensitive businesses. They are identified and stricter conditions are imposed upon them in terms of security of data processing, as well as liability with respect to the information circulating

## [Texte]

termes de sécurité informatique, en termes de responsabilité vis-à-vis des renseignements qui circulent dans leur réseau. Chez nous, ces intermédiaires, si on peut les appeler ainsi, seraient les bureaux de crédit, les bureaux de compensation entre les banques et éventuellement les câblodistributeurs qui font circuler de l'information ne leur appartenant pas en propre, qui traitent l'information en quelque sorte.

• 1010

Un des avantages des lois européennes est qu'elles permettent de considérer l'ensemble des réseaux qui font usage d'informations venant à la fois du secteur public et du secteur privé. En Amérique du Nord, nous avons une nette coupure entre ce qui appartient au public et ce qui appartient au privé. Les banques et la police, par exemple, peuvent-elles coupler leurs fichiers informatisés? On en traite minimalement dans les lois publiques ici. La police peut-elle procurer des listes qui viennent de l'entreprise privée? Nous n'avons rien dans nos lois qui empêche ou contrôle ce phénomène-là.

Aux États-Unis, il y a une série de lois concernant des secteurs particuliers de l'entreprise privée, et il y a évidemment la loi fédérale et quelques lois étatiques concernant le secteur public. Je ne m'attarderai pas au secteur public, seulement au secteur privé.

Il y a entre autres des lois qui concernent les institutions financières. Il y a trois types de lois: l'un d'eux interdit la discrimination dans le crédit chez les institutions financières; un autre concerne les systèmes de transfert électronique de fonds; et un troisième concerne la confidentialité des renseignements financiers par rapport aux demandes d'organismes gouvernementaux comme l'impôt ou la police. Il y a aussi, aux États-Unis, des lois très précises en matière de câblodistribution qui contrôlent plus ou moins ce phénomène-là. Il y a des lois américaines concernant les assurances qui sont considérablement évoluées et qui imposent des obligations de gestion très précises aux assureurs. Il y a aussi toute une série de lois concernant le crédit, qui se retrouvent d'ailleurs au Canada plus ou moins adaptées parce que ce sont des réseaux qui se constituent de façon continentale.

En matière d'assurances, je vous signale que l'assurance-vie est un des domaines extrêmement sensibles et que les données recueillies par les assureurs canadiens sont envoyées au *Medical Information Bureau* à Boston et sont donc sujettes aux lois américaines et pas nécessairement à la protection des lois canadiennes. Les citoyens canadiens n'ont pas nécessairement le droit d'utiliser le recours qu'offre la loi américaine aux citoyens américains. Cela peut causer un problème parce que nos dossiers médicaux s'en vont à Boston et que nous n'avons pas nécessairement le contrôle de ces informations-là.

Ce sont à peu près les grands secteurs qui sont réglementés par des lois aux États-Unis.

**M. Kindy:** De quelle façon pourrions-nous adapter au Canada des lois qui auraient certaines caractéristiques du compromis allemand entre autres? Avez-vous des suggestions précises à cet égard? Je vous ai posé une question générale et vous m'avez donné une réponse générale, sans parler d'applications précises.

## [Traduction]

in their network. In Canada such go-betweens, if they can be described as such, would be credit bureaus, clearing houses for banks and possibly cable distributors, who circulate information which does not actually belong to them, who process information, so to speak.

An advantage of the European legislation is the possibility of considering all the networks that make use of information, from either the private or the public sector. In North America, there is a clear distinction between what is public and what is private. Can banks and the police, for instance, hook up their computerized information files? There is next to nothing said about this in the public legislation in Canada. Can the police obtain lists from private businesses? There is nothing in our legislation to prevent or control such a thing.

In the United States there is a series of acts relating to particular sectors of private business, and there are of course federal and some state laws relating to the public sector. I will not make any comments about the public sector, only the private one.

There are, among others, laws relating to financial institutions. There are three types of legislation: one type prohibits discrimination in granting credit by financial institutions; another relates to electronic funds transfer systems; a third concerns the confidentiality of financial information in relation to requests from government organizations such as the tax authorities or the police. In the United States there are also very precise laws governing cable distribution, which control this phenomenon to a greater or lesser extent. American insurance legislation is also quite sophisticated; it sets very precise management obligations for insurers. There is also a whole series of laws relating to credit, which by the way are to be found in Canada in an adapted form, since the networks are constituted on a continental basis.

In the field of insurance, life insurance is an extremely sensitive area and the data gathered by Canadian insurers are sent to the Medical Information Bureau in Boston and are therefore subject to American legislation and not necessarily to the protection of Canadian laws. Canadian citizens are not necessarily in a position to avail themselves of the recourse guaranteed American citizens by American law. This may give rise to a problem since our medical files are sent to Boston and we do not necessarily have control over such information.

These are basically the main sectors regulated by legislation in the United States.

**Mr. Kindy:** How could we in Canada adapt legislation with certain of the characteristics of the German compromise? Do you have any suggestions? I asked you a general question and you gave me a general answer without referring to precise applications.



[Text]

**M. Laperrière:** Il y a deux possibilités, et on peut marier les deux possibilités. On a besoin, jusqu'à un certain point, de principes généraux applicables à tout le monde. On n'a pas une loi particulière pour chaque ministère du gouvernement ou pour chaque agence gouvernementale. Là on pourrait s'inspirer un peu des lois européennes et étendre au secteur privé les principes généraux de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui s'adressent au secteur public, soit les articles 4 à 8. On pourrait les étendre au secteur privé de manière générale, de façon à donner des recours généraux.

• 1015

En ce qui concerne la réglementation particulière, par exemple les processus d'enregistrement, il serait extrêmement difficile, compte tenu de la diversité et de la décentralisation du secteur privé, d'essayer de mettre sur pied une procédure unique pour tout le monde. Contrairement à ce qui se fait en Europe, on devrait établir une réglementation particulière pour chaque secteur particulier.

Par exemple, il pourrait y avoir un processus d'autoréglementation pour les banques, comme le suggère d'ailleurs l'OCDE, mais un processus d'autoréglementation sectoriel. Un commissaire à la protection des renseignements personnels pourrait se réunir avec des représentants de l'Association canadienne des paiements ou d'une association représentative de banquiers pour voir si un code d'éthique pourrait s'appliquer à l'ensemble de l'industrie et recevoir la caution publique. Ainsi, pour telle ou telle procédure, les gens seraient en mesure d'offrir des garanties et les systèmes de surveillance pourraient être de telle ou telle nature. Cela varierait énormément selon les secteurs. Par exemple, il se développe des systèmes de réservation de billets d'avion à Air Canada, CP Air, etc. Que fait-on dans ce cas? Tout cela est très différent de la gestion des comptes dans une banque.

On pourrait donc réunir les gens impliqués dans ce genre de systèmes, des consommateurs de ces services, des députés et des spécialistes du Bureau du commissaire à la vie privée pour discuter des applications concrètes secteur par secteur.

**M. Kindy:** Vous avez dit que certaines données des assureurs-vie étaient envoyées à Boston. Elles deviennent donc à un moment donné la propriété d'une compagnie d'assurance ou d'une agence. Le fichier de n'importe qui peut se retrouver à Boston, et toute personne ayant accès à l'ordinateur peut en prendre connaissance, peut savoir si monsieur *Un tel* a eu une maladie quelconque, etc. Cela contient un profil de la vie de l'individu. Pensez-vous qu'il serait important que ces données ne puissent pas être transférées dans un autre pays? Si une banque étrangère a accès à des renseignements sur notre vie privée, cela peut avoir des conséquences politiques si on est politicien, par exemple.

**M. Laperrière:** Absolument.

**M. Kindy:** Alors, quel genre de précautions suggérez-vous?

**M. Laperrière:** C'est un problème assez difficile. Je ne suggérerais pas qu'on restreigne nécessairement les flux de données transfrontières, mais il faudrait s'assurer qu'il y ait un

[Translation]

**Mr. Laperrière:** There are two possibilities, and we could blend both of them. There is a certain need for general principles applicable to everyone. We do not have a particular piece of legislation for each government department or each government agency. Here we could take some inspiration from the European practice and extend to the private sector the general principles of the Privacy Act which apply to the public sector, that is, sections 4 to 8. We could extend them to the private sector in a general way so as to provide general recourse.

As for particular regulations, for example the registration process, in view of the diversity and decentralization of the private sector it would be extremely difficult to attempt to set up a single procedure for everyone. Contrary to the European practice, an attempt should be made to establish particular regulations for each individual sector.

For instance, there could be a process of self-regulation for banks, as suggested by the OECD, but a sectoral self-regulatory process. A privacy commissioner could meet with representatives of the Canadian Payments Association or an association representing bankers to determine whether a code of ethics could apply to the business as a whole and receive public endorsement. Thus, for a given procedure people would be able to offer some guarantees and the surveillance systems would be specified. This could vary a great deal depending on the sectors. For instance, air travel reservation systems are being developed by Air Canada, CP Air, etc. What is being done there? It is something very different from the management of accounts in a bank.

We could bring together the people involved in this type of system, consumers of such services, Members of Parliament and specialists from the office of the Privacy Commissioner, to discuss the concrete applications sector by sector.

**Mr. Kindy:** You said that some data was sent to Boston by life insurers. At some point, then, the information becomes the property of an insurance company or agency. Anyone's file may end up in Boston and any person with access to the computer may read this information and find out whether so and so has had a particular disease and so forth. It contains a profile of the individual's life. Do you think that it is important that such information not be transferred to another country? If a foreign bank has access to information relating to our private lives, that may have political consequences, in the case of a politician, for example.

**Mr. Laperrière:** Yes indeed.

**Mr. Kindy:** In that case, what type of precautions do you suggest?

**Mr. Laperrière:** It is a rather difficult problem. I would not necessarily suggest that we restrict trans-border data flow, but there is a need to ensure some control when the information is

*[Texte]*

contrôle au départ et à l'arrivée. Il faudrait qu'un organisme public puisse vérifier la validité de ces contrôles. Si l'on voulait restreindre les flux transfrontières, on se ferait tout de suite accuser de vouloir restreindre les flux commerciaux et d'ériger des barrières non tarifaires. Étant donné la situation actuelle de nos échanges avec les États-Unis, il serait assez difficile de mettre en vigueur des politiques de ce genre.

Il y a un pays qui s'y est essayé, et c'est le Brésil. Je n'ai pas beaucoup de renseignements sur ce qui se passe là-bas, mais je sais qu'ils ont une loi en vertu de laquelle les rapports financiers de toutes les sociétés qui font affaire chez eux doivent être faits par des comptables de chez eux. Les données ne peuvent pas être envoyées se faire traiter aux États-Unis et revenir sous forme de rapports de vérificateur que le bureau de comptables n'a qu'à signer. Il faut que cela passe par un bureau de comptables brésilien.

Les Européens aussi sont relativement autonomistes par rapport aux possibilités de flux transfrontières. Ils exigent qu'il y ait certains contrôles sur la protection des renseignements personnels en termes de confidentialité, en termes d'accès pour les personnes concernées, etc.

• 1020

Si les lois des pays vers lesquels les informations concernant les citoyens suédois sont transmises n'offrent pas des garanties comparables à celles de la convention européenne, le Bureau d'inspection des données peut bloquer carrément la possibilité de traitement. C'est déjà arrivé dans un cas. L'entreprise qui voulait traiter ces données aux États-Unis a dû négocier avec le bureau suédois et garantir le traitement confidentiel des renseignements, etc. Evidemment, il y aura toujours des impondérables. Quand c'est transféré par téléphone et que ça passe par satellite, cela peut, à la rigueur, être intercepté. Il existe maintenant des méthodes de repérage par des logiciels qui permettent de trouver des renseignements sur une personne particulière dans une masse énorme de renseignements circulant dans ces réseaux.

**M. Kindy:** Je le sais.

Maybe just one last question to Mr. Borovoy. During our hearings we had some suggestions that section 69 be completely deleted. What is your feeling about it—section 69, confidence of the Cabinet?

**Mr. Borovoy:** I think there is some basis for some exemption for Cabinet documents properly defined, but it ought not to be excluded from the regime applicable to all of the other exemptions. That is, it ought to be subject to the scrutiny of the Information Commissioner, the Privacy Commissioner and the courts, as disputes arise. It should not be subject to that special exclusion that no one else can look at it except those in whose political interests it may be to withhold those documents from public scrutiny.

**Mr. Kindy:** How do you feel about the fee structure? We had some witnesses—I think they were the press people—who said that the Department of National Defence quoted \$14,000,

*[Traduction]*

sent out of the country and entered into another system. There should be a public organization able to check the validity of such controls. If we wished to restrict trans-border flows, we would be immediately accused of wishing to restrict trade flows and erecting non-tariff barriers. In view of the present trade situation with the United States, it would be quite difficult to apply such policies.

There is one country which has made an attempt at this, namely Brazil. I do not have much information on what has occurred but I know that under their legislation, the financial reports of all companies doing business in Brazil must be drawn up by Brazilian accountants. The data cannot be sent for processing in the United States and come back in the form of auditors' reports which the accountancy firm has only to sign. It must go through a Brazilian accounting firm.

Europeans are also quite concerned about autonomy in relation to trans-border flows. They require a certain monitoring of private information with respect to confidentiality, access for the persons concerned and so forth.

If the laws of the country into which information concerning Swedish citizens is sent do not offer guarantees comparable to those of the European agreement, the data inspection bureau can stop processing. Outright, and has done so in one case. The firm that wanted to process those data in the United States had to negotiate with the Swedish bureau and guarantee confidentiality, etc. Of course, there will always be imponderables. When data are transferred by telephone and the telephone signals go via satellite, they can probably be intercepted. There already exist methods whereby software can be used to detect data concerning one specific person amid an enormous volume of information going through the system.

**Mr. Kindy:** I know.

Une dernière question à l'intention de M. Borovoy. Pendant nos audiences, certains ont proposé qu'on abroge tout simplement l'article 69. Il s'agit de la disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet. Qu'en pensez-vous?

**M. Borovoy:** Je crois qu'il y a lieu de faire exception dans le cas de certains documents du Cabinet qui sont clairement définis, mais on ne devrait pas exclure d'emblée tous les documents du Cabinet des dispositions de la loi. J'entends par là que les documents devraient faire l'objet d'un examen de la part du Commissaire à l'information, du Commissaire à la protection de la vie privée et des tribunaux, lorsqu'il y a un litige. Ils ne devraient pas faire l'objet d'une exclusion spéciale, en vertu de laquelle personne ne pourrait les examiner sauf ceux dont les intérêts politiques seraient tels qu'ils inclineraient à empêcher leur divulgation.

**M. Kindy:** Que pensez-vous des frais? Selon certains témoins, les gens des médias je crois, le ministère de la Défense nationale a dû payer 14,000\$ afin d'obtenir certains renseigne-



[Text]

to get some information. Do you feel there should be a maximum fee for access to information, or should it be just as it stands now?

**Mr. Borovoy:** That is an area where we have not had the experience that we have had with some of the others and we have not had an opportunity to look at it. It is something I would like to examine and perhaps get back to you.

Suffice it to say, however, that if a case goes to court, at least in those cases where the Information Commissioner or the Privacy Commissioner is substantially supporting the complainant's position, in our view there ought to be no cost to the complainant.

**Mr. Kindy:** How about the time limitation? There were suggestions it should not take more than 30 days or 90 days, perhaps, for the information to be made available. Sometimes it drags on for a year and over. Do you feel there should be a time limitation?

**Mr. Borovoy:** Regrettably, we have not looked hard enough at that aspect of the experience. If it would be helpful I would be pleased to get back to you about that, but as of today I cannot be helpful to you.

**Mr. Kindy:** Your reputation is that whatever you say is credible, very credible. This is why I would like to have some information from you if you could send it in. Thanks.

**Mr. Borovoy:** It is nice to hear that. You will appreciate, therefore, the caution about speaking on those issues where I have more ignorance than information.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy.

• 1025

Gentlemen, as we conducted our responsibilities under the statute, we sent out over 200 letters to interested private groups and public groups. We received some 70 briefs and out of those 70 briefs we have carefully selected 32 witnesses to come before the committee, of which you two are part. Thank you very much for your evidence. I can see myself more and more how the picture is filling in, and you have added valuable colours and nuances to the overall picture. We genuinely appreciate your evidence.

We stand adjourned till tomorrow.

[Translation]

ments. Estimez-vous qu'il devrait y avoir des frais maximum à payer pour avoir accès aux renseignements, ou devrait-on laisser les choses telles quelles?

**M. Borovoy:** C'est un domaine où nous n'avons pas eu d'autant d'expérience que dans certains autres, et que nous n'avons donc pas examiné. J'aimerais donc d'abord étudier la question puis vous relancer.

Cependant, si une cause est devant les tribunaux, dans les cas où le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée appuie le plaignant, à notre avis, les frais ne devraient pas être à ses dépens.

**M. Kindy:** Que pensez-vous maintenant des échéances? Certains sont d'avis qu'on devrait pouvoir fournir les renseignements dans les 30 jours, tant au plus dans les 90 jours. Or parfois cela prend un an et même plus. D'après vous, devrait-il y avoir des échéances?

**M. Borovoy:** Malheureusement, nous n'avons pas examiné attentivement cet aspect de la chose. Toutefois, si cela peut vous être utile, je pourrai de nouveau entrer en contact avec vous ultérieurement mais aujourd'hui, je ne puis vous être très utile.

**M. Kindy:** Votre réputation est telle que tout ce que vous affirmez est très crédible. C'est pourquoi je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'envoyer les renseignements. Merci.

**M. Borovoy:** Il est bien agréable d'entendre cela. Vous comprendrez donc pourquoi je fais preuve de prudence au sujet de questions sur lesquelles je sens davantage mon ignorance que ma science.

**Le président:** Merci, monsieur Kindy.

Messieurs, conformément à la loi, nous avons envoyé plus de 200 lettres à des groupes intéressés, tant privés que publics. Nous avons reçu 70 mémoires et à partir de là, nous avons choisi 32 témoins, dont vous faites partie. Merci beaucoup de votre témoignage. Je remarque à quel point le tableau prend forme, et votre contribution n'est certainement pas négligeable. Nous vous sommes donc très reconnaissants.

La séance est levée jusqu'à demain.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Alan Borovoy, General Counsel.

*De l'Association canadienne de libertés civiles:*

Alan Borovoy, avocat-conseil général.

*From the Data Processing and Law Research Group:*

Professor René Laperrière.

*Du Groupe de recherche informatique et droit:*

René Laperrière, professeur.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Wednesday, May 28, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mercredi 28 mai 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, MAY 28, 1986  
(18)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:47 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the National Union of Provincial Government Employees:* John Fryer, President. *Individual:* Michael Dagg.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

John Fryer, from the National Union of Provincial Government Employees, made a statement and answered questions.

Michael Dagg made a statement and answered questions.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 28 MAI 1986  
(18)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 47, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: Du Syndicat national de la fonction publique provinciale:* John Fryer, président. *À titre particulier:* Michael Dagg.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

John Fryer, du Syndicat national de la fonction publique provinciale, fait une déclaration et répond aux questions.

Michael Dagg fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prégent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, May 28, 1986

• 1546

**The Chairman:** Order, please. We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. We have two sets of witnesses today. The first witnesses will be members from the National Union of Provincial Government Employees, and our second witness will be Mr. Michael Dagg.

Mr. John Fryer, President of the National Union of Provincial Government Employees, I welcome you, and I would ask that you introduce your colleagues to the committee and make your presentation. We will have questions following.

**Mr. John Fryer (President, National Union of Provincial Government Employees):** Thank you very much, Mr. Chairman and members of the committee.

My colleagues are Carolyn Woloski, who is on the staff of our research department, and Mr. Derek Fudge, who is also a member of our research staff.

We presented a written submission. I would like, if I may, to refer to it verbally rather than read it or anything like that, and briefly explain to you why we are here.

I do not think under normal circumstances this act or this committee is one of the ones we put at the top of our list of priorities we must present a brief to. But over the last three or four years an incident arose, particularly in 1985, regarding the Access to Information Act which gave us cause for concern, and we thought since you are reviewing the legislation for the first time, this would be an opportunity to have a look at this particular incident that arose.

We think it arose because probably those who drafted the original legislation did not anticipate this sort of thing happening. All I can tell you is from the standpoint of a citizen and from the standpoint of a trade union organization that has a variety of interests, we felt we were being denied access to information that under any reasonable set of rules we should have been able to have a look at.

Let me tell you the story. In 1983-84 and subsequently in 1985 we submitted four complaints to the International Labour Organization in Geneva complaining about some legislation that had been passed at the provincial level by four provincial governments: the governments of Newfoundland, Ontario, Alberta, and British Columbia. It is not really important to go into what legislation we were upset about. Suffice it to say that we were complaining to the International Labour Organization that in each of these cases, and for different reasons, the provincial government in question had passed legislation that was in violation of Convention 87 of the International Labour Organization, which deals with freedom of association and which was the last international ILO convention ratified by Canada. It was ratified in March 1972 by the federal government on behalf of all 10 provinces.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 28 mai 1986

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons l'étude de l'ordre de renvoi en date du lundi 19 novembre 1984 se rapportant à l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous avons deux groupes de témoins aujourd'hui: les premiers sont des membres du Syndicat national de la fonction publique provinciale et le deuxième est M. Michael Dagg.

M. John Fryer, président du Syndicat national de la fonction publique provinciale, je vous souhaite la bienvenue et je vous demanderai de présenter d'abord vos collègues au comité et ensuite votre exposé. Une période de questions suivra.

**M. John Fryer (président du Syndicat national de la fonction publique provinciale):** Je vous remercie, monsieur le président et messieurs les membres du comité.

Mes collègues sont Carolyn Woloski et M. Derek Fudge, tous deux membres de notre département de recherche.

Nous avons présenté un mémoire écrit. J'aimerais, si possible, le citer oralement plutôt que de le lire et vous expliquer brièvement la raison de notre présence parmi vous.

En temps normal, nous ne mettons pas cette loi ou ce comité en haut de notre liste de priorités. Mais des événements sont survenus depuis trois ou quatre ans, surtout en 1985, relativement à la Loi sur l'accès à l'information, et nous ont inquiétés. Comme vous révisiez la loi pour la première fois, nous avons jugé opportun de vous rapporter un incident particulier.

Il est survenu probablement parce que les législateurs n'avaient pas prévu ce genre d'incident. Tout ce que je peux vous dire, comme citoyen ainsi qu'au nom d'un syndicat qui a une variété d'intérêts, c'est que nous n'avons pu avoir accès à de l'information, accès qui, en vertu de règles raisonnables, n'aurait pas dû nous être refusé.

En 1983-1984 et par la suite en 1985, nous avons présenté quatre plaintes à l'Organisation internationale du travail à Genève au sujet de lois adoptées par quatre gouvernements provinciaux: ceux de Terre-Neuve, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Il importe peu de préciser quelle loi nous préoccupait ainsi. Il suffirait de dire que dans nos plaintes à l'Organisation internationale du travail, nous avons affirmé que dans chaque cas, et pour des raisons différentes, le gouvernement provincial en cause avait adopté des lois qui contrevenaient à la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail, laquelle porte sur la liberté syndicale et laquelle était la dernière convention internationale de l'OIT à être ratifiée par le Canada. Elle a été ratifiée en mars 1972 par le gouvernement fédéral au nom des dix provinces.

## [Texte]

When you file a complaint with the International Labour Organization, you send a letter to them in Geneva with your supporting documents—we also send a copy to the federal government and to the provincial governments concerned—in which we outline why we think a particular piece of legislation has violated the convention in question. When the complaint is received by the International Labour Organization in Geneva, they have a special division that deals with freedom of association. The ILO bureaucracy in turn notifies the Canadian federal government officially that there is a complaint. The federal government then contacts the provincial government against which the complaint has been levied and asks them to present their side of the story. That is our concern. Our concern from now on is that document the provincial government produces in direct response to a complaint we initiated which outlines the provincial government's side of the story.

• 1550

The procedure at the moment is that it goes from the provincial government to the federal government; the federal government then sends it to Geneva and says, in regard to complaint number one, two, three re the Government of Alberta, enclosed please find the government's response.

Now, we were not sent a copy of any of the responses; that is to say, the governments of Alberta, Newfoundland, Ontario and B.C.—none of them sent us a copy of their response to our initial complaint. So we thought, what other ways do we have in a democracy to get access to this information?

One way we tried was to have questions raised in the provincial legislature. So a member of the opposition got up in each of the four provincial legislatures and asked for the document to be tabled, namely the provincial government's reply. In two provinces this course of action was successful. In the Province of Alberta, and in the Province of Ontario, the replies were tabled in the provincial legislatures and then sent to us, and we had a copy to look at. In Newfoundland they refused to table their response in the legislature in response to a request from an opposition member of the House of Assembly, so we proceeded under the Access to Information Act, and we filed a request under the Access to Information Act, the federal act, for this document. A few weeks later it came in the mail and the Government of Newfoundland indicated they had no objection to the complainants receiving a copy.

That leaves us then with British Columbia. In British Columbia we ran into a complete brick wall. The provincial government in British Columbia refused to table it in response to a request made in the Legislative Assembly, and they refused to allow the federal government to give us a copy of it because pursuant to section 13 of this act, they said, the submission we sent to the federal government to send to Geneva is a confidential piece of correspondence between the provincial and federal government and therefore not available under the act. That seemed to stretch credulity, as far as we were concerned, because this very document then was sent to

## [Traduction]

Lorsque vous déposez plainte auprès de l'Organisation internationale du travail, vous envoyez une lettre à Genève avec des documents à l'appui (nous en envoyons également une copie au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial en cause) en expliquant la raison pour laquelle nous estimons qu'une loi particulière a contrevenu à la convention en question. Lorsque l'Organisation internationale du travail à Genève reçoit la plainte, elle l'envoie à sa division spéciale chargée de la liberté syndicale. L'OIT avise ensuite officiellement le gouvernement canadien de cette plainte, lequel a son tour avise le gouvernement provincial mis en cause et lui demande de défendre son point de vue. Nous en arrivons à la question qui nous préoccupe: c'est-à-dire le document que le gouvernement provincial présente en réponse à la plainte que nous avons formulée et qui contient son point de vue.

Selon la procédure actuelle, ce document est transmis du gouvernement provincial au gouvernement fédéral qui l'envoie à Genève en précisant, par exemple, que voici la réponse du gouvernement de l'Alberta à la plainte no un, deux, trois.

Le problème, c'est que les gouvernements de l'Alberta, de Terre-Neuve, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ne nous ont envoyé aucune copie de leur réponse à notre plainte. Nous avons alors pensé: quels sont les autres recours dont nous disposons dans un pays démocratique pour avoir accès à cette information?

Nous avons d'abord essayé de soulever des questions au sein de l'assemblée législative provinciale. C'est ainsi que dans chacune des quatre assemblées, un député de l'opposition s'est levé et a demandé que le document, c'est-à-dire la réponse du gouvernement provincial, soit déposé. Ce genre de démarche a porté fruit dans deux provinces: en Alberta et en Ontario, les réponses ont été déposées à l'assemblée, et une copie nous a été envoyée. À Terre-Neuve, on a refusé d'accéder à la demande d'un député de l'opposition; nous avons alors déposé une requête, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, pour que le document susmentionné soit déposé à l'assemblée. Quelques semaines plus tard, il est arrivé par courrier, et le gouvernement de Terre-Neuve a indiqué qu'il ne s'opposait pas à ce que les plaignants en reçoivent une copie.

Il reste donc la Colombie-Britannique. Nous nous y sommes heurtés à un mur de pierre. Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a refusé de déposer le document à la suite d'une demande qui en avait été faite par un député de l'assemblée législative provinciale, et il a refusé la permission au gouvernement fédéral de nous en donner une copie en invoquant l'article 13 de ladite loi, selon lequel le mémoire qu'il a envoyé au gouvernement fédéral afin qu'il le transmette à Genève est une correspondance de nature confidentielle échangée entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral et, par conséquent, n'est pas accessible en vertu de la



*[Text]*

Geneva for consideration by the Freedom of Association Committee in Geneva.

Why it became particularly problematic for us was as follows. These four complaints were ongoing. The International Labour Organization decided to send to Canada—for the first time ever in the history of the International Labour Organization, which was formed in 1919—in response to our complaints, a study mission to Canada to visit the three provinces we had complained about to look at the legislation and what was happening with civil servants and their governments on the ground.

They excluded B.C., the fourth province, and they excluded B.C. specifically, they wrote, because of the information they received from the British Columbia government about the fact that in British Columbia everything was now hunky-dory with the civil servants. So there was no problem, and there was no need to add British Columbia to the provinces that they visit. At the time it occurred to me that to come to British Columbia as an international mission to look at the problems we have had in worker-government relations at the provincial government level, and not to go to British Columbia is, to say the least, a tiny bit bizarre. But it all came down, from our point of view, to the fact that we could never get a look at this documentation.

So that is the reason we are here before you today, gentlemen. We think that section 13 which was used in this instance to deny us access to this particular piece of information needs to be looked at in your review process.

At page 6 in our brief, we give you a specific recommendation, but we only do so to make it sort of easy to discuss, and we say that we believe a section might added which says:

The head of a government institution shall disclose any record requested under this Act that contains information described in subsection (1) if the record relates to an international treaty, convention or other agreement ratified by Canada.

As I say, we are not drafters. That is the way we tried to get at the point.

• 1555

But I hope I have made our concern clear to you. We see absolutely no reason why the act should be able to be used to provide a buffer and not allow us, as a complainant, to see the defendant's response. So that is the reason for the appearance, and we thank you for your time and your consideration.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fryer. I may say the members are pleased to see an actual copy of a request, too. We tend to deal with these things academically, so it is nice to see what one looks like. The Information Commissioner provided us with some examples as well.

Mr. Robinson, you will go first.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I will be very brief because I think the point that has been brought to the attention of the

*[Translation]*

loi. À notre avis, c'était un peu étirer les limites de la crédulité parce que ce même document a été ensuite envoyé à Genève au Comité de la liberté syndicale.

Voici comment le problème a évolué. Les quatre plaintes avaient été donc déposées. L'Organisation internationale du travail a décidé d'envoyer au Canada (pour la première fois dans l'histoire de cet organisme qui a été créé en 1919) une mission d'étude qui devait visiter les trois provinces en cause afin d'examiner leurs lois et de voir sur place la situation entre les fonctionnaires et leur gouvernement.

L'Organisation avait exclu la quatrième province, la Colombie-Britannique précisément, disait-elle, parce que des renseignements lui étaient parvenus sur le fait que les rapports entre la province et les fonctionnaires étaient devenus excellents. Donc, pour l'Organisation, il n'y avait plus de problèmes et nul besoin d'ajouter la Colombie-Britannique à la liste des provinces à visiter. D'ailleurs, à cette époque, il m'avait semblé bizarre qu'une mission internationale vienne au pays pour examiner les relations entre les fonctionnaires et le gouvernement et n'aille pas en Colombie-Britannique. Mais à notre avis, tout cela se résume au fait que nous n'avons jamais pu voir cette documentation.

C'est pourquoi nous sommes aujourd'hui parmi vous, messieurs. Nous estimons que l'article 13 qui a été invoqué pour nous interdire l'accès à ce document particulier doit être examiné dans votre processus de révision de la loi.

À la page 6 de notre mémoire, nous proposons une modification spécifique mais nous ne le faisons que pour faciliter les choses, c'est-à-dire qu'on pourrait ajouter l'article suivant:

Le responsable d'une institution fédérale doit donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si ces documents portent sur un traité, une convention ou un autre accord international ratifié par le Canada.

Comme je l'ai dit, nous ne sommes pas des législateurs. C'est notre façon à nous de régler le problème.

J'espère que je vous ai bien expliqué nos appréhensions. Nous ne voyons absolument pas pourquoi la loi servirait d'obstacle et ne nous permettrait pas, en tant que plaignants, de voir la réponse de la partie adverse. C'est pour cela que nous avons comparu devant vous et nous vous remercions du temps et de l'attention que vous nous avez accordés.

**Le président:** Merci, monsieur Fryer. Les députés se félicitent de voir la copie d'une demande aussi. Nous avons tendance à régler ces affaires de façon théorique, c'est pourquoi nous sommes heureux de voir à quoi elle ressemble. Le Commissaire à l'information nous a donné quelques exemples aussi.

Monsieur Robinson vous pouvez commencer.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je serai très bref parce que j'estime que le point qui a été soulevé devant le comité est

## [Texte]

committee is a narrow one. But certainly it is an important one, because it highlights what I consider to be a serious weakness in the legislation.

I might say I am delighted to welcome the witnesses before the committee. Mr. Fryer was a former constituent before he was lured back to Ottawa, and as a former member myself of the B.C. Government Employees' Union for three summers, I find it a real pleasure to have the witnesses here.

I have just one or two brief questions. By way of curiosity as much as anything else, I note that in your letter of May 21 to the Information Commissioner you indicate that it was your understanding that the Deputy Minister of Labour in British Columbia, Graham Leslie, had no objection to the information being disclosed to us. I am curious as to the basis for that, because obviously that would have resolved the whole problem.

**Mr. Fryer:** Yes, we have some other correspondence we can table with you, which is in part my correspondence with Mr. Leslie. As for that misunderstanding—and I have to accept Graham Leslie's word that it was a misunderstanding—we had initially put out informal feelers to the federal Department of Labour and asked if we could get copies of these documents. They told me they had no objection but that they had to check with the provinces. In part of that exchange, I got the impression at any rate that they did not anticipate any difficulty with the provincial Deputy Ministers of Labour. This was being done at the bureaucratic level, and they did not anticipate any problems. Indeed, we did subsequently get it, as I said, from Newfoundland through the bureaucracy.

We got a response from B.C. that was less positive; in fact, it was negative. I know the Deputy Minister of Labour in British Columbia; I have known him personally for years. I thought this was a bit strange because I do not consider him an unreasonable person. So then the correspondence began between him and me, and that is the follow-up part of it.

**Mr. Robinson:** Yes. As I say, I was curious about the background.

**Mr. Fryer:** Absolutely. I think it was a misunderstanding for which I am prepared to acknowledge the blame, but when I spoke to the Deputy Minister or Assistant Deputy Minister of Labour for Canada, they indicated to me that the federal government had no objections and they did not anticipate that their provincial counterparts would.

I must admit that, since I knew Graham Leslie on a personal basis, I thought that, of all the places we would not have any trouble, it would be British Columbia. Maybe the reason I know him personally is the reason we had all the trouble. Who knows? But it turned out quite the reverse, and then I found myself in a paper war with the Minister of Labour.

**Mr. Robinson:** Right. Presumably, your argument would be that the information we are dealing with here is not purely within the provincial domain in any event, because in fact, it has been forwarded in this case not just to the federal govern-

## [Traduction]

assez limité. Il n'en est pas moins important parce qu'il révèle une grave lacune dans la loi.

Je suis très heureux d'accueillir les témoins parmi nous. M. Fryer était un ancien électeur avant d'avoir été attiré de nouveau à Ottawa, et moi-même, comme ancien membre du syndicat de la Fonction publique de la Colombie-Britannique pendant trois étés, j'éprouve du plaisir à accueillir les témoins devant notre comité.

J'ai juste une ou deux questions à poser. Je suis curieux de voir que dans votre lettre du 21 mai au Commissaire à l'information, vous indiquez que le sous-ministre du Travail de la Colombie-Britannique, M. Graham Leslie, ne s'opposait pas à ce que les renseignements nous soient communiqués. Je me demande qu'est-ce qui vous a fait écrire cela parce que si c'était vrai, tout le problème serait résolu.

**M. Fryer:** Nous pourrions déposer en Chambre la correspondance échangée, entre autres, avec M. Leslie. Quant à ce malentendu, et je dois croire M. Graham Leslie lorsqu'il dit que c'était un malentendu, nous avons commencé par envoyer des personnes tâter le pouls du ministère fédéral du Travail et demander des copies de ces documents. On m'a répondu qu'il n'y avait pas d'objection mais qu'il fallait vérifier auprès des provinces. Durant ces échanges, j'ai eu l'impression qu'ils ne prévoyaient aucune difficulté avec les sous-ministres provinciaux du Travail. Les démarches se déroulaient au niveau bureaucratique et ils ne prévoyaient pas d'obstacles. Et en effet, nous avons obtenu lesdites copies de Terre-Neuve, par la voie bureaucratique.

La réponse que nous avons reçue de la Colombie-Britannique était moins encourageante, en fait elle était négative. Je connais personnellement le sous-ministre du Travail de la Colombie-Britannique depuis des années. Je le considère d'ailleurs comme une personne assez raisonnable, c'est pourquoi j'ai été surpris. Nous avons alors entamé une correspondance et cela est la suite.

**M. Robinson:** Oui, comme je l'ai dit plus tôt, je voulais avoir un peu plus de détails.

**M. Fryer:** Tout à fait. Il s'agit d'un malentendu dont j'endosse la responsabilité mais, lorsque j'ai parlé au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint du Travail au niveau fédéral, ils m'ont indiqué que le gouvernement fédéral n'avait aucune objection et qu'ils n'en prévoyaient pas de la part de leurs homologues provinciaux.

Connaissant personnellement Graham Leslie, je dois admettre que s'il y avait une province où nous n'aurions pas de problèmes, je croyais ce serait la Colombie-Britannique. Peut-être que nous avons eu tous ces problèmes parce que je le connaissais personnellement. Qui sait? En tout cas, les choses ont pris une tournure tout à fait contraire, et je me suis trouvé pris dans une guerre écrite avec le ministre du Travail.

**M. Robinson:** Je vois. Donc, ce que vous prétendez c'est que les renseignements en cause ne relèvent pas exclusivement de la compétence provinciale parce qu'ils ont été transmis dans ce cas non seulement au gouvernement fédéral mais aussi à un



[Text]

ment but to an international agency. So it should be accessible under the provisions of the legislation.

**Mr. Fryer:** Yes, and if you want to reinforce that point, only because Canada is a federal state and only because about some 90% of our labour relations falls under provincial jurisdiction do we as a nation deal with these ILO matters this way.

In most countries in the world the ratification takes place by the national government, which then makes it part of their labour relations or their social policy. But only because of our federal structure has the national government in our country adopted this policy of not ratifying any ILO convention until all the provinces have individually agreed to its ratification. Once that process is complete, it is the national government, our federal government, that represents Canada at the International Labour Organization and in the governing body of the International Labour Organization is held responsible for violations or problems with ILO conventions here at home.

The federal government acts as a conduit. This information comes from the provinces here and the federal government ships its on to Geneva. It seemed to me clear, then, that the confidentiality rule should not have applied because that matter is then fully considered by the freedom of association committee in Geneva.

• 1600

**Mr. Robinson:** I assume that you would not argue that all information that relates to international treaty obligations should be disclosed, even where there might be, for example, sensitive law enforcement information, something of that nature. You would, I assume, accept an argument that maybe there should be some sort of a harm's test that would be part of that kind of arrangement.

**Mr. Fryer:** Yes. I mean, we thought this matter was sufficiently interesting that at least it should be placed before you. We did not start out analyzing the Access to Information Act. I can tell you frankly, Mr. Robinson, we were shocked that we did not get the document, and we just did not . . . That is when the Access to Information Act hit us between the eyes. We thought, what sort of a bloody act is it that you cannot get a document like this? So there must be something somewhere as to the reason why.

Then we went through the act and we found out that there were all these caveats, all these—

**Mr. Horner:** All these exemptions.

**Mr. Fryer:** Yes, all these exemptions. And so we then wrestled with . . . We genuinely felt that this particular document was not of an exemption type. We certainly would accept that there obviously have to be exemptions, and matters of international sensitivity clearly would be one of the categories where you would have to very seriously consider how you handled the exemption process. So I guess what we are looking for is some way of reviewing the act in such a way that a document of relative innocence, such as this, is available to us.

[Translation]

organisme international. Et donc, ils devraient être accessibles en vertu de la loi.

**M. Fryer:** C'est exact, et j'ajouterai à l'appui de cet argument que c'est uniquement parce que le Canada est un État fédéral et parce que 90 p. 100 environ de nos relations de travail relèvent de la compétence provinciale que nous, comme nation, devons régler ces affaires avec l'OIT de cette façon.

Dans la plupart des autres pays, la ratification se fait par le gouvernement national qui l'intègre ensuite dans sa législation du travail ou dans sa politique sociale. Mais, en raison de la structure fédérale de notre pays, notre gouvernement fédéral ne ratifie une convention de l'OIT qu'avec le consentement unanime de toutes les provinces. Une fois ce processus terminé, c'est le gouvernement fédéral alors qui représente le Canada à l'Organisation internationale du travail et qui est tenu responsable, au sein de l'organe directeur de cette organisation, des infractions aux conventions de l'OIT commises au pays.

Le gouvernement fédéral agit comme messager. L'information arrive des provinces et le gouvernement fédéral la transmet à Genève. Il m'a donc semblé tout à fait clair que la règle du secret ne devrait pas s'appliquer parce que cette affaire a été examinée par le Comité de la liberté syndicale à Genève.

**M. Robinson:** Je suppose que vous ne vous attendez pas à ce que tous les renseignements relatifs à des obligations découlant de traités internationaux soient communiqués, même en cas par exemple de renseignements délicats ou de nature confidentielle. Vous accepteriez, je suppose, qu'il y ait une sorte de critère de sécurité.

**M. Fryer:** Oui. Nous avons jugé que cette question était assez intéressante pour vous la soumettre au moins. Nous n'avons pas commencé par analyser la Loi sur l'accès à l'information. Je peux vous dire franchement, monsieur Robinson, nous avons été extrêmement déçus de ne pas obtenir le document, et nous . . . La Loi sur l'accès à l'information nous a causé un grand choc. Comment est-ce qu'une loi peut nous interdire d'obtenir un document de ce genre? Il faudrait trouver la raison quelque part.

Nous avons alors examiné la loi et nous avons trouvé qu'il y avait toutes sortes d'oppositions, toutes sortes . . .

**M. Horner:** Toutes sortes d'exceptions.

**M. Fryer:** Oui, toutes sortes d'exceptions. Il a alors fallu se battre avec . . . Nous croyons sincèrement que ce document particulier ne méritait pas une exception. Nous comprenons qu'il y ait des exceptions, comme le cas de questions internationales délicates pour lesquelles il faudrait sérieusement voir si une exception est appliquée ou non. En fait, ce que nous demandons, c'est une révision de la loi de façon telle qu'un document relativement inoffensif, comme celui en cause, puisse nous être disponible.

[Texte]

**Mr. Robinson:** Just a final question, Mr. Chairman. What about the administration of your complaint? I noted with interest that you received a reply from Labour Canada on the twenty-ninth day after your request was received. That 29-day syndrome is one that we see over and over again, given the 30-day provisions. That was rather interesting. But did you have any comments at all with respect to the treatment of your complaint, either by the federal Department of Labour, or about the way it was handled by the Office of the Information Commissioner?

**Mr. Fryer:** I would think not. Quite frankly, we thought it was . . . Remember that we are creatures of the bureaucracy. So we do not want to be terribly critical of the bureaucracy grinding a tiny bit slowly. So I guess from the point of view of a government employees' union, the procedure that we found ourselves in was not unlike a procedure we find ourselves in daily for hundreds of reasons.

So, no; I thought that Ms McQueen's letter was perfectly explanatory. It made it very simple for us to follow up. I mean, when we followed up, as we did, and then got the form from the Office of the Commissioner and we sat down and reviewed it, we figured we could understand the law and we could understand what it said and what was the point. And that is when we . . . And then we basically let the matter drop. I mean, let the matter drop in the sense that it was not a priority with us.

**Mr. Robinson:** It was the legislation that was the problem.

**Mr. Fryer:** It was the legislation that was the problem, and I can tell you, quite frankly, when I saw the ad in the paper for this committee, I thought, damn it all, here is the opportunity to take that matter forward, that we were basically going to let drop because we did not know what avenue, usefully, to pursue at the time.

**Mr. Robinson:** I am sure, Mr. Chairman, that all members will take this matter very seriously and look at it with care. And certainly following the provincial election in the Province of British Columbia, I am sure there will be a change in attitude as well. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Fryer:** I am not going to bite on that one.

**The Chairman:** We should have invited Mr. Wenman here today. Mr. Daubney.

**Mr. Fryer:** Is Mr. Wenman a member of the committee?

**An hon. member:** Not now.

**Mr. Robinson:** He is in B.C., I think.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the witnesses bringing this anomaly to our attention. I am just looking at the act, though. Section 13.(1) talks about "in confidence", and as you indicated in your verbal testimony, I think it is arguable that a document like this should not, under any reasonable interpretation of those words, fall within that category and therefore would not be exempt under the act. So I am not sure that the act is in need of amendment as much as people's interpretation of it.

[Traduction]

**M. Robinson:** Une dernière question, monsieur le président. Qu'en est-il de votre plainte? J'ai remarqué, avec intérêt, que le ministère fédéral du Travail vous a répondu 29 jours après réception de votre demande. Ce syndrome des 29 jours, nous le constatons très souvent, en raison du délai prévu de 30 jours. C'est plutôt intéressant. Avez-vous des commentaires à faire en ce qui concerne l'acheminement de votre plainte et la manière dont le ministère fédéral du Travail ou le Bureau du commissaire à l'information l'ont traitée?

**M. Fryer:** Pas vraiment. Franchement, nous avons pensé que . . . Il faut se rappeler que nous sommes des créatures de la bureaucratie, et nous ne voulons pas trop critiquer la machine bureaucratique quand elle fonctionne un peu trop lentement. Donc, comme syndicat de fonctionnaires, la procédure dans laquelle nous nous trouvons actuellement ne nous est pas étrangère, nous la retrouvons tous les jours pour des centaines de raisons.

Je pensais que la lettre de M<sup>me</sup> McQueen expliquait les choses tout à fait clairement. Elle nous simplifiait la voie à suivre. C'est-à-dire lorsque nous avons poursuivi l'affaire plus loin et obtenu la formule du Commissariat à l'information, que nous l'avons examinée, c'est là que nous avons vu que nous pouvions comprendre la loi et la nature du problème. C'est à ce moment que nous . . . Enfin, nous avons laissé tomber l'affaire. Je veux dire que nous l'avons reléguée au second plan.

**M. Robinson:** C'est la loi qui posait un problème.

**M. Fryer:** Oui, c'est la loi qui posait un problème et, pour vous dire bien franchement, lorsque j'ai vu l'annonce de ce comité dans le journal, j'ai pensé que c'était l'occasion de vous présenter cette affaire que nous allions quasiment abandonner parce que nous ignorions quelle voie il fallait suivre à ce moment.

**M. Robinson:** Je suis certain, monsieur le président, que tous les membres vont prendre cette affaire très sérieusement et l'examiner avec soin. Je suis sûr aussi qu'après les élections provinciales en Colombie-Britannique, les attitudes vont changer. Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Fryer:** Je n'en suis pas sûr.

**Le président:** Nous aurions dû inviter M. Wenman parmi nous aujourd'hui. Monsieur Daubney.

**M. Fryer:** M. Wenman est-il membre du comité?

**Une voix:** Pas maintenant.

**M. Robinson:** Je crois qu'il est en Colombie-Britannique.

**M. Daubney:** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis reconnaissant aux témoins d'attirer notre attention sur cette anomalie. Je lis la loi et je vois que le paragraphe 13.(1) mentionne les mots «à titre confidentiel», et comme vous l'avez indiqué dans votre témoignage, le fait qu'un document de ce genre ne devrait pas, selon une interprétation raisonnable de ces mots, être qualifié de confidentiel et par conséquent ne devrait pas faire l'objet d'une exception en vertu de la loi, est discutable. Je crois que ce n'est pas tellement la loi qui a



[Text]

Do you want to comment on that?

**Mr. Fryer:** I would comment that I would like to think that was the truth; namely that it could be done under a more liberal interpretation of the current legislation. It is just that when we received the information from Ms McQueen, the Deputy Minister of Labour, and followed up by the correspondence we had with the Commissioner, it looked to us pretty black and white in terms of the actual words. And one thing you find in the trade union business is that it is the words that are on the piece of paper that matter, not what the parties meant when they put those words on a piece of paper.

• 1605

**Mr. Daubney:** About your suggested amendment, my concern is of course that it would cover, on the face of it, anyway, treaties and conventions relating to security obligations with our allies and so on and therefore obviously is much too broad. It may be that some wording to the effect of, as you have it here, "unless otherwise exempt under some other section of this Act", or something like that, would really meet your objective without creating problems.

**Mr. Fryer:** As I say, we do not deem to be drafters. We thought to the focus the discussion just as we are doing now we could put some words on paper, but we are not totally wedded to them.

We think there is an important point—I agree with Mr. Robinson, a rather small point, but we nevertheless think an important point—because surely the review process, as we see it . . . if the basic concept of the act was pretty good in the first place, then there should be a combination and series of small points that make the act that much more responsive to the needs of the citizens. It seemed to us that in this particular instance the actual words of the act, coupled with the specific wording of the letter from British Columbia, which said "in confidence", did present an unreasonable road-block to us.

**Mr. Daubney:** Very good. We will certainly take a hard look at that. Thank you very much.

**Mr. Horner:** Mr. Chairman, I think everything has been covered that I was concerned about, by either Mr. Robinson or Mr. Daubney. I think we will take a long look at section 13.

But in the spirit of non-partisanship—the Conservative governments in Newfoundland, Ontario, and Alberta were all very co-operative.

**Mr. Fryer:** Yes, yes.

**The Chairman:** I wonder if I might put a few questions to you. One relates to this complicated federation of ours, in which the provinces feel they own the information. If the federal Access to Information Act provides for an automatic release, or a very open release, do you think that will lead to the provinces not providing information to the federal level and therefore it will affect the programs that deal with people? How do you resolve that? That is our dilemma?

[Translation]

besoin de modification mais plutôt l'interprétation qu'en font les gens.

Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Fryer:** J'aimerais croire que c'est vrai, que cela puisse être fait dans le cadre d'une interprétation plus libérale de la loi actuelle. C'est que lorsque nous avons reçu les renseignements de M<sup>me</sup> McQueen, sous-ministre du Travail, puis échangé de la correspondance avec le commissaire, nous avons constaté que leur attitude, qui ressortait de leurs écrits, était catégorique. Pour les syndicats, ce sont les mots écrits sur papier qui importent, non l'intention des parties qui ont mis ces mots sur papier.

**M. Daubney:** En ce qui concerne la modification que vous vous proposez, je crains qu'elle ne soit trop générale car elle pourrait s'appliquer à des traités et à des conventions en matière de sécurité qui nous lient à nos alliés. On pourrait proposer quelque chose comme: «à moins d'une autre exception prévue par un autre article de la loi», ce qui répondrait à vos besoins sans pour autant créer des problèmes.

**M. Fryer:** Comme je l'ai déjà dit, nous ne sommes pas des législateurs. Nous voulions faire porter la discussion là-dessus, nous pourrions mettre une modification par écrit mais nous ne sommes pas tenus à une formulation précise.

Nous estimons qu'il y a une question importante, j'en conviens avec M. Robinson, une question limitée mais que nous considérons néanmoins importante, parce que le processus de révision, à notre avis . . . si l'esprit de la loi était valable au départ, on devrait alors avoir une série de points mineurs qui rendraient la loi bien plus perméable aux besoins des citoyens. Il nous a semblé, dans ce cas particulier, que les termes réels de la loi, en plus du contenu de la lettre de la Colombie-Britannique qui mentionnait «à titre confidentiel», constituaient pour nous un obstacle excessif.

**M. Daubney:** Très bien. Nous examinerons cela très sérieusement. Je vous remercie.

**M. Horner:** Monsieur le président, M. Robinson et M. Daubney ont abordé tout ce qui m'intéressait. Je vais examiner attentivement l'article 13.

Mais dans un esprit d'impartialité, il faut dire que les gouvernements conservateurs de Terre-Neuve, de l'Ontario et de l'Alberta ont tous fait preuve d'une grande collaboration.

**M. Fryer:** Oui, oui.

**Le président:** J'aimerais vous poser quelques questions. L'une porte sur notre régime fédéral compliqué dans lequel les provinces estiment qu'elles possèdent l'information. Si la Loi fédérale sur l'accès à l'information prévoit une communication automatique ou très libre de l'information, pensez-vous que cela amènera les provinces à ne pas donner de l'information au fédéral et donc portera atteinte aux programmes qui concernent les gens? Comment résoudre ce problème? C'est cela le dilemme.

[Texte]

**Mr. Fryer:** The flip answer is the way you resolve it is to run for Parliament; then you get the job of resolving it.

The more serious answer—although that is a serious answer too—is that clearly you have to be concerned about the fragility of the federation. But I think we have had instances fairly recently where the federal government, and the Prime Minister in particular, have made it clear that in international matters—and after all, this incident we are dealing with arose in an international matter—that, damn it all, is the jurisdiction of the national government. Since that has been the position in our country, and it has been in the Constitution since 1867 that the federal government was going to speak for the nation in international matters, I think that is a bullet it is high time the provinces bit and came to grips with.

Now, I know there are sensitivities in our francophone linkages. But this has nothing to do with those. This is just a straightforward matter where the federal government is the signatory to the treaty or to the charter or to the convention and the provinces are very much subordinate bodies. So I think in the international field we need to make that point very clearly to the provinces and be prepared to bite the bullet if it creates some friction.

Certainly thinking through the instant case, the one we brought before you, those provincial governments have to answer those requests. They have absolutely no choice. They have to answer those requests. Whether they allow us to see their response or they do not allow us to see their response, they have to answer them. We think the process would be enhanced if they had to let the people filing the complaint . . . let us see the response.

So that part of it, I think, is pretty straightforward. On your more general and somewhat more . . . not theoretical, but broader-based question, if by use of this act you lean on the provinces too hard, will that in turn lead them to restrict the information they send forward, I guess that is a matter for further discussion and consideration. It has to be a factor. I do not know how serious a factor it is as I am just not familiar enough with the whole area, but again I say that the Charter of Rights is a document that has been endorsed by all the provinces except one. It gives Canadians certain fundamental rights and it seems to me that those rights must be administered, supervised, taken care of and made sure that they are kept up to date by the federal presence in our nation. So I guess I am very much a federalist.

• 1610

**The Chairman:** Thank you very much. You may not wish to comment on my second point because it does not tie into your brief in any way. But as a citizen I have often wondered why the salaries of at least senior public civil servants and chief executive officers of Crown corporations totally owned by the Crown and paid for out of public moneys were not public—our judges' salaries, our public and Members of Parliament.

**Mr. Fryer:** Are they not public at all?

[Traduction]

**M. Fryer:** Pour le résoudre, il faudrait se porter candidat à un poste de député au Parlement; et c'est ensuite que vous serez chargé de le résoudre.

Pour vous répondre plus sérieusement, bien que ma réponse antérieure fût sérieuse, je dirais qu'il faut se préoccuper de la fragilité de la fédération. Je peux citer des exemples assez récents où le gouvernement fédéral, et le Premier Ministre en particulier, ont laissé entendre bien clairement qu'en matière d'affaires internationales (et l'incident dont nous parlons en est arrivé au niveau international), c'est le gouvernement national qui avait compétence. Vu cette attitude du Canada, d'ailleurs depuis la Constitution de 1867, le gouvernement fédéral est le porte-parole du pays pour les affaires internationales, il est grand temps que les provinces affrontent ce problème et essaient de le résoudre.

Bon, je sais qu'il y a certaines susceptibilités dans nos rapports avec les francophones, mais cela n'a rien à voir. Il s'agit simplement d'une affaire très claire où le gouvernement fédéral signe le traité, la charte ou la convention, et les provinces n'ont qu'un rôle très subordonné. Il faudrait souligner très clairement cela aux provinces et être prêt à affronter la tempête lorsqu'elle se déchaînera.

Dans le cas que nous vous avons soumis, les gouvernements provinciaux doivent répondre à ces demandes, ils n'ont pas le choix. Ils sont tenus de répondre à ces demandes, qu'ils nous permettent ou qu'ils nous interdisent de voir leur réponse. Nous estimons que cela faciliterait les choses s'ils permettaient aux plaignants . . . de voir leur réponse.

Pour ce qui est de cet aspect de la question, les choses sont donc bien claires. En ce qui concerne votre question plus générale et un peu plus . . . non, pas théorique mais plus vaste, si vous invoquez la loi pour faire pression sur les provinces, elles vont alors limiter l'information qu'elles transmettent. C'est un point à examiner de façon plus approfondie. Cela est forcément un facteur à retenir. Je ne connais pas la gravité de ce facteur car tout ce domaine m'est inconnu, mais je répète que la Charte des droits est un document qui a été accepté par toutes les provinces à l'exception d'une seule. Elle donne aux Canadiens certains droits fondamentaux, et il me semble que ces droits doivent être administrés, surveillés et respectés, et c'est le gouvernement fédéral dans notre pays qui doit veiller à cela. Je suppose alors que je suis très fédéraliste.

**Le président:** Je vous remercie. Vous n'avez peut-être pas de commentaires à faire sur le deuxième point que j'ai soulevé parce qu'il est sans rapport avec votre mémoire. Mais comme citoyen, je me suis souvent demandé pourquoi au moins les traitements des hauts fonctionnaires et des principaux directeurs des sociétés d'État acquises avec l'argent des contribuables n'étaient pas rendus publics tout comme le sont les honoraires des juges, des députés et le salaire de monsieur tout le monde.

**M. Fryer:** Ils ne sont pas publics?



[Text]

**Mr. Robinson:** Are the government salaries public?

**The Chairman:** No, I am afraid they are not.

**Mr. Fryer:** I know at home in B.C. the government has to publish the "blue book" on every single person.

**The Chairman:** Recently, as a result of the Prime Minister's actions the range of salaries are now published for senior Crown corporations at least. Acting on behalf of the largest public union, 245,000 civil servants, do you see any reason why their exact salaries at least in the senior management should not be available to the public?

**Mr. Fryer:** I see absolutely no reason whatsoever. When you were listing the groups of people whose salaries are not generally made public, I thought you might have been going to ask about the salaries of trade union leaders. But in most parts of the trade union movement our salaries are public and available to our membership and I believe in that. I am critical of those unions that do not do that, that do not release the information to their membership. I do not think I have a double standard. I think the same applies to many situations.

I think that as a taxpaying citizen who is concerned about mail delivery I should be able to know by easy and public reference what the president of Canada Post is paid. This is not because I have any beef with the guy, but because I believe there is no reason why that should not be public information. Your salaries are public information, the Prime Minister's salary is public information. Well, if the Prime Minister's salary is public information so should the president of a Crown corporation appointed by that same government. To me there is no logic in that confidentiality.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate your brief and we will take it under serious consideration.

**Mr. Fryer:** Thank you very much.

**The Chairman:** Our next witness is a marketing and information consultant. Since 1982 he has made in excess of 220 requests for access to records under the Access to Information Act, and he has made many more informal than formal requests. We are therefore talking to a true user of the act and an expert on all of its advantages and disadvantages.

**Mr. Dagg,** welcome on behalf of the committee. We are looking forward to your verbal presentation. We have your brief so it is not necessary for you to reread it word for word.

**Mr. Michael Dagg (Individual Presentation):** Thank you for the kind introduction. I really appreciate this opportunity to make this presentation to you and I would like to say that as I am working as a consultant I am really a professional user of the access law so I have a somewhat different perspective than the average person. I would call myself a bit of a student of bureaucracy. I know that some things take a long time and that is just the way it is, whereas the average citizen does not have that background knowledge.

[Translation]

**M. Robinson:** Est-ce que les traitements des fonctionnaires sont rendus publics?

**Le président:** Je crains que non.

**M. Fryer:** Je sais que chez nous, en Colombie-Britannique, le gouvernement doit publier dans le «livre bleu» le salaire de chaque fonctionnaire.

**Le président:** Grâce aux mesures prises récemment par le Premier ministre, les traitements des hauts fonctionnaires des sociétés, du moins, sont rendus publics. Au nom du plus grand syndicat au pays, qui compte 245,000 fonctionnaires, avez-vous une objection à ce que vos traitements, du moins pour les cadres de la haute gestion, soient connus du public?

**M. Fryer:** Absolument pas. Quand vous énumérez les groupe de personnes dont les salaires ne sont pas rendus publics en général, je savais que vous alliez me demander quels étaient ceux des chefs syndicaux. Dans la plupart des syndicats, nos salaires sont connus du public et de nos syndiqués, et je suis tout à fait favorable à cette attitude. Par contre, je m'oppose aux syndicats qui ne communiquent pas ce renseignement à leurs membres. Je n'applique pas une double mesure sur ce point, et il en est de même à d'autres égards.

J'estime que comme contribuable qui se pose des questions sur la livraison du courrier, j'ai le droit de savoir par une simple consultation ce que touche le président de Postes Canada. Ce n'est pas que j'en ai contre cette personne, mais j'estime que ce genre d'information devrait être publique. Vos honoraires sont connus du public, ceux du Premier ministre aussi. Si le traitement du Premier ministre relève de l'information publique, alors celui du président d'une société d'État, nommé par ce même gouvernement, devrait également être rendu public. Il n'y a pas de logique dans ce genre de secret.

**Le président:** Je vous remercie. Nous examinerons votre mémoire sérieusement.

**M. Fryer:** Merci.

**Le président:** Notre prochain témoin est un expert-conseil en marketing et en information. Depuis 1982, il a présenté plus de 220 demandes en vue d'avoir accès à des documents en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et il a présenté plus de demandes officieuses qu'officielles. Il s'agit donc d'un véritable usager de la loi et d'un expert pour ce qui est des avantages et des inconvénients de cette loi.

Monsieur Dagg, je vous souhaite la bienvenue parmi nous au nom du comité. Nous avons hâte d'entendre votre exposé. Comme nous avons votre mémoire en main, vous n'avez pas besoin de le lire mot à mot.

**M. Dagg (exposé individuel):** Je vous remercie de votre aimable présentation. Je suis très heureux de l'occasion qui me permet de vous faire un exposé parce que je suis expert-conseil et usager professionnel de la Loi sur l'accès à l'information. Je me considère un peu comme un étudiant en bureaucratie. Je sais, par expérience, que certaines choses prennent du temps et qu'il n'y a rien à faire, alors que le citoyen ordinaire ne le sait pas.

*[Texte]*

I would like to outline here how I propose to take this time and use it. You have my brief, and I would be delighted to answer any questions at the appropriate time. I have decided to make some general comments about the access law and to highlight four of my recommendations. I would also like to discuss a specific case with you which in my access experience epitomizes many of the problems I have faced using the access process.

The access law is a good law in principle. In practice, however, the law is almost fatally flawed in its implementation and administration. I must rate this law as only 51% effective, in spite of my 90% personal access success rate. This poor overall assessment must be made, because the access process is a citizen's nightmare and a bureaucrat's delight.

• 1615

I would like now to just briefly go over some of these recommendations, just to highlight. In my view, the purpose clause must be strengthened. It has come to my attention while filing requests that in some lawyer's mind, somehow section 20 and the way it is constructed overrides the intent of the act. You end up with some situations, and I have one case where I have asked for lease expiry dates on leases on federal government office accommodation.

I am told that section 20 applies, and there is no overriding test in the public interest. This case is still under appeal. All the arguments have not been finished, but I would be delighted to provide your researcher with details on that. It gets into a rather interesting argument.

Recommendation 3. I think there has to be an enforcement mechanism, because there is a significant minority of bureaucrats who still do not like this law.

It seems to me that in my recommendation I have suggested that there should be some mechanism, for example, for non-compliance with the deadlines of... for example, the deputy head be fined the equivalent of one day's pay for every day they are late. Of course, there would be an appeal to this committee, and let the deputy head explain in public session to you people why they should not have to pay the fine. That would be an interesting exercise. I do not think they would want to come more than once.

In my recommendation 4 there needs to be a public information program. It is my experience that most people do not use the access law, because they do not know what they can get. Also, they do not understand the process. You even have to look at it in a wider context. A lot of people have difficulty even coping with the size of government.

There are really two types of problems. There are some you can throw out the door of access, that, no, they have not done this, the access register is not good enough, these types of

*[Traduction]*

Je vais décrire brièvement comment je vais répartir le temps dont je dispose auprès de vous. Vous avez mon mémoire en main, et je suis prêt à répondre à vos questions au moment opportun. Je vais faire quelques commentaires généraux sur la Loi sur l'accès à l'information et souligner quatre de mes recommandations. J'aimerais également vous présenter un cas particulier qui illustre bien les nombreux problèmes que j'ai dû affronter en utilisant ou en invoquant cette loi.

La Loi sur l'accès à l'information est en principe une loi très valable. Cependant, en pratique, elle a de très graves lacunes sur le plan de l'administration et de l'application. Je dirais qu'elle n'est efficace qu'à 51 p. 100, même si j'ai obtenu gain de cause dans 90 p. 100 de mes demandes. Cette mauvaise appréciation globale est inévitable parce que le processus d'accès à l'information est un cauchemar pour le citoyen et un délice pour le bureaucrate.

J'aimerais vous présenter brièvement quelques-unes de mes recommandations, en fait, juste les souligner. À mon avis, la clause relative à l'objet de la loi doit être renforcée. En présentant mes demandes, j'ai constaté que, dans l'esprit de certains avocats, l'article 20 et la façon dont il est interprété dépassent l'intention du texte législatif. Les situations qui en découlent sont embarrassantes: dans un cas, par exemple, j'ai demandé la date d'expiration de baux portant sur des bureaux du gouvernement fédéral.

On m'a dit que l'article 20 s'appliquait et que rien ne prévaut sur l'intérêt public. Cette affaire est encore en appel. Je ne vous décris pas tous les arguments mais je serais heureux de donner des détails à votre chercheur car l'argumentation est intéressante.

Recommandation n° 3. Il faudrait avoir un mécanisme qui assure l'observation des dispositions de la loi parce qu'il y a encore une importante minorité de bureaucrates qui sont contre cette loi.

Il me semble que dans ma recommandation, je propose un mécanisme, par exemple, qui s'applique à l'inobservation des délais de... ; par exemple, le sous-ministre serait tenu de payer une amende équivalente à une journée de salaire pour chaque jour de retard. Naturellement, il ferait appel à ce comité, et on verrait comment le sous-ministre expliquerait dans une séance publique pourquoi il ne devrait pas payer d'amende. Ce serait intéressant. Je ne crois pas qu'il aimerait se présenter devant vous deux fois.

Dans ma recommandation n° 4, je souligne l'importance d'avoir un programme d'information publique. D'après mon expérience dans ce domaine, la plupart des personnes n'ont pas recours à cette loi parce qu'elles ne savent pas ce qu'elles peuvent en tirer. Elles ne comprennent pas non plus le procédé à suivre. Il conviendrait de l'examiner dans un contexte plus large. Beaucoup de personnes sont même découragées par l'ampleur des ministères.

En fait, il y a deux types de problèmes: ceux que vous ne pouvez régler parce que non, vous n'avez pas fait ceci, le registre d'accès n'est pas assez bon, ce genre de choses. Puis il



## [Text]

things. Then there is the other more general question where just the size, scope and complexity of government itself is a problem, and you cannot expect civil servants, who often struggle themselves to keep on top of what is happening in their own departments . . . if they have difficulty coping, how can the average citizen cope?

The other area—and this deals with my recommendation 5—has to do with a review of the administration of the act. What has happened is that in many cases with legislation, when it gets to a court or the commissioner's office, they tend not to get in and look at the details of administrative practice, and I will explain in a specific case in a few minutes what I mean by that.

The thing is here that this law will live and die on how it is administered and how it works on a day-to-day basis. I have made it my practice to get to know the access co-ordinators personally. I make a point of personally visiting their offices and talking to them. As a result, I have a rapport that allows me to learn a lot and to understand the problems they have, the lack of staffing, various other problems that they too face that have an impact on the level of service they can provide applicants.

This is a little more than four recommendations. I think one area I would like to add, because it is a personal thing of mine, is that you people are all on the Oasis Computer System, and I cannot understand why Members of Parliament apparently file 11% of access requests, and therefore, why should you not be able to file using your Oasis connection, file electronically? It would save a lot of paperwork. Why do you have to fill out a form? I mean, I keep all my access requests on a computer, and I generate them using a word processor. That is the only way. It just would be too much of a hassle to do it any other way.

The attitude of civil servants . . . most of them are very good and most helpful. However, there are a few that make life difficult and make you wonder why you even bothered to file the access request. What I have decided to do to draw your attention to this problem is . . . I have a specific case here, and the documentation I will file with the clerk afterwards.

• 1620

On November 21, 1984, I filed an access request with the Treasury Board asking for documentation related to the distribution of the access register. I had complained bitterly to them previously about how they were not doing very well promoting information about access. How were people to know about it if they could not get any information? I went around and discovered that they were doing a lot, they now had 7,000 distribution points; they were doing quite a few things. So I thought if I could get some documentation, maybe I could write an article or something of that nature.

I filed the request and then I asked for access, and it was granted. I selected 42 pages I was interested in, and then they asked me for \$10.70, so I asked about the access guidelines which say that all fees under \$25 should be waived. This is a

## [Translation]

y a le problème plus général où la simple étendue ou complexité des ministères est un obstacle, et on ne peut s'attendre à ce que les fonctionnaires soient à la hauteur alors qu'ils ont déjà de la difficulté à suivre les derniers changements ou événements dans leur propre ministère. Si les fonctionnaires arrivent difficilement à être au courant, comment peut-on s'attendre à ce que le citoyen ordinaire le soit?

Quant à ma recommandation n° 5, elle porte sur la révision de l'administration de la loi. Ce qui arrive, c'est que lorsque le litige arrive en cour ou au bureau du commissaire, ils ont tendance à ne pas tenir compte des pratiques administratives. Je vais vous en donner un exemple précis dans quelques minutes.

La survie de la loi dépend de la façon dont elle est administrée et appliquée tous les jours. Je me fais un devoir de connaître les coordonnateurs, en matière d'accès, personnellement. Je les visite dûment à leurs bureaux et je leur parle. J'ai, par conséquent, des rapports avec eux qui me permettent de connaître et de comprendre le genre de problèmes qu'ils affrontent, le manque de personnel et autres genres de problèmes qui ont des répercussions sur la qualité du service qu'ils offrent aux requérants.

J'aimerais ajouter à ces quatre recommandations un détail qui m'intéresse personnellement: vous disposez du système d'informatique Oasis, et je ne peux pas comprendre pourquoi les députés apparemment déposent 11 p. 100 des demandes d'accès et pourquoi vous ne pouvez le faire par l'intermédiaire de ce même système? Cela éviterait beaucoup de paperasse. Pourquoi êtes-vous tenus de remplir une formule? Personnellement, je garde toutes mes demandes d'accès sur ordinateur et j'utilise une machine de traitement de mots. C'est la seule façon de procéder.

Pour ce qui est de l'attitude des fonctionnaires . . . la plupart sont compétents et très utiles. Cependant, il y en a qui vous mettent des bâtons dans les roues, et vous regrettez alors d'avoir pris la peine de déposer une demande d'accès. Pour mieux vous illustrer ce problème, je vais vous présenter un cas spécifique et je déposerai la documentation auprès du greffier plus tard.

Le 21 novembre 1984, j'ai déposé une demande d'accès auprès du Conseil du Trésor en vue d'obtenir de la documentation relative à la distribution du registre en matière d'accès. Je m'étais plaint vivement auprès d'eux parce qu'ils ne donnaient pas assez d'information sur l'accès. Comment voulez-vous que les gens soient au courant de la Loi sur l'accès à l'information si on ne leur en parle pas? J'ai fini par constater qu'ils y travaillaient sérieusement, ils avaient alors 7,000 points de distribution. Alors je me suis dit que si je pouvais obtenir de la documentation, je pourrais écrire un article.

J'ai déposé ma demande d'accès et j'ai obtenu l'information que je voulais. J'ai choisi 42 pages qui m'intéressaient, ils m'ont demandé 10.70\$ et je leur ai demandé à mon tour de consulter les règles relatives à l'accès selon lesquelles on ne

*[Texte]*

recommendation of the Treasury Board in its policy-making role but here was Treasury Board in its administrative role saying no. First of all, I spoke to the co-ordinator, then I wrote to them, then I wrote to the deputy and I wrote to the Minister, all asking the same question. They all wrote back saying no. Somehow, they thought I was applying for a public interest fee-waiver exemption; there was no mention of the guidelines.

My next step was to appeal to the commissioner; I have documentation of this correspondence here. On May 12 of this year, I received notice that the commissioner had upheld my complaint. My feeling is that this case really epitomizes this because it goes through all the steps. The commissioner had gone through an incredible task of writing to the various officials and to the Minister on several occasions. It was quite a long, drawn-out matter.

I think this case illustrates several key problems with the access law. The first is the lack of administrative consistency in following seemingly clear Treasury Board guidelines relating to fees. It should be noted that my experience indicates almost all other departments follow the fee guidelines.

The second is the unwillingness of Treasury Board to follow its own advice. This is significant in view of the Treasury Board's mandated leadership role regarding the access law. They are supposed to tell us how the law is going to work.

The third is the lack of an adequate explanation for the rationale for this Treasury Board decision. To me, this is the heart of it. Even if they have to turn somebody down, the person is entitled to an honest and clear answer. In most cases, when they say no, they just give you a form letter, and as a taxpayer that bugs me.

The departmental correspondence on this matter shows a total insensitivity to the spirit, if not the letter of the law, and the will of Parliament. This attitude of officials—a significant minority—is a source of frustration for applicants. I think somehow you have to deal with that if you want people to understand the law.

In my opinion, this case also indicates a lack of respect by senior officials for the Office of the Information Commissioner and her mandate as an officer of Parliament. After all, she works for you and the people of Canada, and it seems to me that if a deputy minister is asked to respond to her letter, then they darn well better do it within a reasonable time frame.

This also brings up the need for an enforcement clause in the face of this clear and blatant breach of the law and its regulations by officials. I draw your attention again to my recommendation 3. Also, this means there is a need for an ongoing oversight by Parliament. I have no appeal to the courts in this case. I appeal to you, the members of the committee, for redress of this breach of my right of access. I thought I would come to you and bring you this documenta-

*[Traduction]*

paie pas de frais lorsque leur montant est inférieur à 25\$. Il s'agit d'une recommandation du Conseil du Trésor qui a établi cette politique dans ce domaine mais qui, sur le plan administratif, refuse de l'appliquer. J'ai d'abord parlé au coordonnateur, ensuite je leur ai écrit, j'ai écrit aussi au sous-ministre et au ministre, en posant la même question. Ils m'ont tous répondu par un non. Ils pensaient que je demandais une exception au titre d'un groupe d'intérêt public; ils n'ont pas fait mention des règles susmentionnées.

Ma démarche suivante a été d'en appeler au commissaire; je tiens ici le dossier de ma correspondance avec lui. Le 12 mai de cette année, j'ai été avisé que le commissaire avait appuyé ma demande. À mon avis, cet exemple incarne bien les problèmes entourant l'accès à l'information parce qu'il porte sur toutes les étapes. Le commissaire avait fait un travail monstre en écrivant à divers responsables et au ministre à plusieurs occasions. L'affaire avait vraiment duré longtemps.

Je crois que cette affaire illustre plusieurs problèmes fondamentaux relatifs à la Loi sur l'accès à l'information. Le premier se rapporte à l'absence de logique administrative dans l'application de règles apparemment claires du Conseil du Trésor touchant aux frais à payer. D'ailleurs, mon expérience à cet égard indique que presque tous les autres ministères suivent les règles relatives aux frais.

Le deuxième problème porte sur le refus du Conseil du Trésor de suivre sa propre politique. Cela est d'autant plus grave que le rôle du Conseil du Trésor est de nous informer comment la loi est censée fonctionner.

Le troisième problème se rapporte à l'absence d'une explication convenable justifiant cette décision du Conseil du Trésor. À mon avis, c'est là le fond du problème. Lorsqu'ils refusent la demande d'une personne, cette dernière a droit à une réponse claire et nette. Dans la plupart des cas de refus, ils vous envoient une lettre type, et, en tant que contribuable, je trouve cela inacceptable.

Cette correspondance avec le ministère révèle une insensibilité absolue à l'esprit, sinon à la lettre, de la loi et à la volonté du Parlement. Cette attitude de certains responsables, minorité importante, est une source de frustration pour les requérants. Il convient de régler ce problème si l'on veut que les gens comprennent la loi.

À mon avis, cette affaire révèle également un manque de respect de la part des hauts fonctionnaires à l'égard du commissaire à l'information et de ses fonctions comme haut fonctionnaire du Parlement. Après tout, elle travaille pour vous et pour le peuple canadien, et il me semble que si un sous-ministre est invité à répondre à sa lettre, il vaut mieux qu'il le fasse dans un délai raisonnable.

Cela fait ressortir également le besoin d'avoir une disposition relative à l'observation pour éviter cette violation flagrante de la loi et des règlements par les responsables. J'attire de nouveau votre attention sur ma recommandation no. 3. Cela signifie aussi que le Parlement doit exercer une surveillance permanente. Je ne peux recourir aux tribunaux dans cette affaire. J'en appelle à vous, membres du comité, afin que soit redressé le tort qu'on m'a fait en matière d'accès à l'informa-



**[Text]**

tion, which is a clear case where my rights have been stomped on, because I have nowhere else to turn except to you.

So this concludes this part of it, and specifically I will file documentation with the clerk on that. In conclusion, I would like to ask how we should evaluate this law. I would like to quote James Feeley, former President of ACCESS, a Canadian committee for the right to public information:

The success of the access law should be judged by its lack of use rather than by its use.

The access law is supposed to be a last resort when other methods fail. It has led to the bureaucratization of the access process and a reduction in the utility of the informal access process. I have been told many times that I have to file rather than just send the paper. An example of this would be when I was at External Affairs the other day and I wanted the free trade documentation. I was told that I had to pay \$5 before I would be given 650 pages free. Why did they not just send out the information, in view of the fact that they took so long to do it? Ironically, in the last quarter, the number of access requests filed has increased significantly. To some this may mean success, but when viewed in the light of Mr. Feeley's statement, it should be viewed as a key indicator that the access law is not working the way Parliament intended it to function.

• 1625

Thank you, and if you have any questions, I would be delighted to answer.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Daubney.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the witness for his interesting testimony and his brief. I think it is very helpful for us to have the views of someone who is a user, and a big user, of the act—particularly your comments on the administrative concerns. I think your example about Treasury Board is interesting and ironic, as you say, as the lead agency in terms of the administration of this act. It is unfortunate this sort of thing is happening. There is no question, we have to take a look at the question of administration and at the backup available to the various co-ordinators and their status, and the question of costs.

Do you have any recommendation on costs? Are you suggesting we should waive fees altogether?

**Mr. Dagg:** No, but I think if there is a guideline, they should follow it, and they should . . . I generally do not quibble too much about the costs. If the information is worth it . . . I have had some tremendous bargains out of the deal. In some cases they are unreasonable, and in other cases they are reasonable.

But the problem that arises is the form. You see, most government records are really in a shoddy state. When the records management program really takes hold, then you will have some reasonable control. If the data is on computer, well,

**[Translation]**

tion. J'ai voulu me présenter devant vous et vous apporter cette documentation qui vous prouve nettement que mes droits ont été bafoués parce que je n'ai pu obtenir satisfaction nulle part.

Voilà, j'ai tout dit et je déposerai la documentation à cet égard auprès du greffe. En guise de conclusion, j'aimerais vous demander comment pourrait-on évaluer la loi? Je vais citer les paroles de James Feeley, ancien président de ACCESS, un comité canadien pour le droit du public à l'information:

Le succès de la Loi sur l'accès à l'information devrait être évalué en fonction de la rareté du recours à cette loi plutôt que le contraire.

La Loi sur l'accès à l'information est censée servir de dernier recours lorsque tous les autres sont épuisés. Elle a abouti à la bureaucratization du processus d'accès et à la réduction de l'utilité de ce processus. On m'a dit de nombreuses fois que je devais déposer et non envoyer un document. À titre d'exemple, j'étais au ministère des Affaires extérieures l'autre jour pour avoir de la documentation sur le libre échange. On m'a dit que je devais payer 5\$ avant d'obtenir 650 pages gratuitement. Pourquoi n'ont-ils pas envoyé ces renseignements, étant donné que cela leur a pris tellement de temps pour les obtenir? Ironiquement, le nombre de demandes d'accès a augmenté considérablement au cours du dernier trimestre. Certains considèrent peut-être cela comme un succès, mais, à la lumière de la déclaration de Monsieur Feeley, cela indique plutôt que la Loi sur l'accès à l'information ne fonctionne pas comme l'avait prévu le Parlement.

Merci, et si vous avez des questions à poser, je serai ravi d'y répondre.

**Le président:** Merci. Monsieur Daubney.

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier le témoin pour son témoignage intéressant et son mémoire. Je pense qu'il nous sera très utile d'avoir le point de vue de quelqu'un qui utilise la loi, et qui l'utilise souvent—surtout en ce qui concerne les questions d'ordre administratif. Je pense que votre exemple portant sur le Conseil du trésor est intéressant et ironique, comme vous le dites, puisqu'il s'agit du principal responsable de l'application de la loi. Il est malheureux que ce genre de choses se produise. Il est certain que nous devons examiner la question de l'application, le personnel de remplacement dont disposent les coordonnateurs et leur situation, ainsi que la question des coûts.

Avez-vous des recommandations à faire au sujet des coûts? Est-ce que vous suggérez que l'on supprime tout à fait les droits perçus?

**M. Dagg:** Non, mais je crois que s'il y a une directive, ils devraient la suivre, et ils devraient . . . En général, je n'ai rien à redire sur les coûts. Si les renseignements en valent la peine . . . J'en ai tiré des aubaines formidables. Dans certains cas, ils sont excessifs et dans d'autres, ils sont raisonnables.

Mais il y a un problème de forme. Voyez-vous, la plupart des dossiers gouvernementaux sont dans un état lamentable. Lorsque le programme de gestion des dossiers sera vraiment en place, il y aura un certain degré de contrôle. Si les données

*[Texte]*

that is the best way to go. I have requested computer tapes. That is the way to go; it is the cheapest way. An example would be that you receive those DSS reports on your constituencies, how much they spend on contracts; well, if you want the entire pile for every riding in Canada—25 bucks, please.

So we cannot say that that is an unreasonable cost. Yet, to get it on paper you would almost get a backache carrying the stuff. But if you had it and then you loaded it into the word processor in your office you could manipulate it. That would be a lot more useful.

**Mr. Daubney:** I wonder if you could tell us a bit about some of your experience with some of the exemptions, and in particular, section 20, the third party, commercial information exemption.

**Mr. Dagg:** I have documented one example there, with the call-up contracts. I still do not understand the twists and turns of all that, but essentially what happened was I discovered I could get access to call-up contracts.

Now, I must explain it for a moment. A call-up contract is really... there is a regular contract, and there is what is known as a master standing offer agreement, the preferred way that government does business for many commodities and services. This means you sign a contract in advance with the government, and the government negotiates a fixed price, and if they need it, they right a requisition against the contract. Very efficient, works well and, particularly in the temporary-help industry, that is the way they go. And you know, it is \$30 or \$40 million a year, and everybody is happy. There are 35 firms that participate in the business.

However, I filed some access requests, and I was getting these things, and every so often some names of companies would be taken out. Then somebody put me on to the fact that I should be able to get access to the master standing offer agreement, because it has the rates per hour—unit prices is another way of describing it—were in the document.

So I went down and I was shown a copy one day, but they would not let me have one. Then one day, I called the access unit and said I would like a copy. They gave me one informally, and they also kept a copy for themselves—and then they said, Whoa. We should really not hand this out.

But then they had a slight problem, because in the industry there was a practice that the master standing offers were renewed twice a year. As soon as that series of negotiations was concluded, everybody on the master standing offer list had a copy, and they knew what everybody else's prices were. That was part of the way business was done. When my request went in and the access people started to ponder that, they said, no, I could not have a copy. From what I was able to determine, the industry association and their members were not too happy, because this was interfering with their way of doing business.

*[Traduction]*

sont informatisées, c'est la meilleure façon. J'ai demandé des bandes pour ordinateur. C'est la bonne façon de procéder; c'est aussi la plus économique. Par exemple, vous recevez ces rapports du MAS au sujet de vos circonscriptions, sur les sommes dépensées sous forme de contrats; eh bien! si vous voulez toute la pile pour tous les comtés au Canada, c'est 25\$, s'il vous plaît.

On ne peut donc pas dire que ce sont des coûts excessifs. Par contre, si ces données sont imprimées sur du papier, vous aurez mal au dos après avoir transporté le tout. Mais si vous les chargez sur l'unité de traitement de texte de votre bureau, vous pourriez les manipuler. Ce serait beaucoup plus utile.

**M. Daubney:** Pourriez-vous nous en dire plus long sur vos expériences avec certaines exemptions, notamment l'article 20, l'exemption portant sur les renseignements de tiers, les renseignements commerciaux?

**M. Dagg:** J'en ai donné un exemple, celui des contrats de travail sur convocation. Je ne comprends toujours pas tous les méandres de cette affaire, mais disons surtout que j'ai découvert que je pouvais avoir accès aux contrats de travail sur convocation.

Mais je dois d'abord m'expliquer. Un contrat de travail sur convocation est véritablement... il y a le contrat ordinaire, et il y a ce qu'on appelle la convention d'offre permanente de base, l'outil que le gouvernement préfère employer pour obtenir un grand nombre de biens et services. C'est-à-dire que vous signez un contrat à l'avance avec le gouvernement et celui-ci négocie un prix fixe, et s'il en a besoin, il fait une demande d'application du contrat. C'est une méthode très efficace qui fonctionne bien et que le gouvernement utilise surtout dans le secteur du personnel temporaire, ce qui représente 30 ou 40 millions de dollars, vous savez, et tout le monde est heureux. Trente-cinq entreprises participent à ces activités commerciales.

Cependant, j'ai soumis des demandes d'accès et reçu ces choses, et de temps en temps, certains noms d'entreprises avaient été enlevés. Quelqu'un m'a ensuite laissé savoir que je devrais pouvoir avoir accès à la convention d'offre permanente de base parce qu'elle contient les taux horaires—les prix unitaires, en d'autres termes.

J'y suis donc allé un jour et on m'en a montré une copie mais je n'ai pas pu en obtenir une. J'ai communiqué avec le service d'accès à l'information un autre jour et je leur ai dit que j'aimerais avoir une copie. Ils m'en ont donné une, de façon informelle, et ils en ont gardé une copie—et ils ont dit holà!, nous ne devrions vraiment pas diffuser pareil document.

Mais ils faisaient face à un petit problème, puisque dans ce secteur industriel, la pratique voulait que les offres permanentes de base soient renouvelées deux fois par année. Dès qu'une série de négociations était terminée, toutes les entreprises inscrites sur la liste de l'offre permanente de base en recevaient une copie et elle pouvaient ainsi connaître les prix de toutes les autres. Cela faisait partie du processus normal. Lorsque les gens de l'accès à l'information ont reçu ma demande et qu'ils ont commencé à étudier la situation, ils ont décidé que je ne pouvais pas avoir de copie. D'après ce que j'ai compris,



*[Text]*

What it ended up with was 34 out of the 35 firms signed; the industry association went around to all their members save one, and got them to sign a letter agreeing to the release of the unit price information.

• 1630

Well, then I filed another request after the agreement, and the 35th firm that did not sign—well, I got their information anyway, because the access office ruled that if 34 out of 35 firms did not suffer injury, then how could the 35th? So I got that.

But what I thought was shocking was the fact that the only way you could get around this narrow interpretation of section 20 was each industry signing an agreement with the access office of each department to allow the legitimate use of this information. A lot of information like unit price and things like that are well-known within the industry, but not necessarily known elsewhere.

This is where you get into a problem. Part of the access law says it does not interfere with practices already in place, if you can prove it. But the thing is, what constitutes acceptable proof? What constitutes a practice that was acceptable? There may have been practices before the act went into effect that were not kosher when you take into account the intent of Parliament and the principles in the act.

I think this experience illustrates the complexity of the problem, but it just seems to me that there has to be a public interest test here for this information, and I think section 20 must be revised taking into account the public interest.

The same thing applies with my lease expiry date's case in that I have asked for lease expiry dates on office space in the national capital region, and initially the commissioner's office said they agreed.

So they had to send a notice to the third party. The third parties then sent in their lawyers who said no, no, no, you cannot release that, because to release the lease expiry dates would provide an opportunity for some other developer to build building space in anticipation of government requirements and therefore would cause us a financial loss under section 20. They were successful in their hearing with the commissioner to argue that, and now the case is still churning on and it is still at the appeal process so I cannot say too much more about how it could turn out.

I am just shocked that there is no public interest aspect to this, because it is clear from the Auditor General's reports and things of this nature that those who have contracts with the government . . . this has always been public information.

Why should anyone who is a leaseholder or leasing space to the government be treated differently from any other contrac-

*[Translation]*

l'association des entreprises et ses membres n'étaient pas trop contents parce que cela entravait leurs affaires. Finalement, 34 des 35 entreprises ont signé; l'association a demandé à tous ses membres, sauf un seul, de signer une lettre de consentement à la communication des renseignements relatifs aux prix unitaires.

Eh bien! j'ai soumis une autre demande, après que les entreprises y ont consenti, et en ce qui concerne la 35<sup>e</sup> entreprise qui n'avait pas signé—eh bien! j'ai obtenu ses renseignements quand même, parce que le Bureau d'accès à l'information a décidé que si cela ne nuisait pas à 34 entreprises sur 35, comment pouvait-il en être autrement de la 35<sup>e</sup>? Je les ai donc eus.

Mais ce que j'ai trouvé aberrant, c'est que la seule façon de contourner cette interprétation stricte de l'article 20 consistait, pour le Bureau d'accès à l'information de chaque ministère, à obtenir que les entreprises de chaque secteur industriel consentent à ce que les renseignements soient utilisés. Bien des renseignements comme les prix unitaires et d'autres choses semblables sont connus dans le secteur concerné mais pas nécessairement ailleurs.

C'est ce qui cause un problème. D'après une partie de la loi, cela n'entrave pas les pratiques en vigueur, si vous pouvez le prouver. Mais qu'est-ce qui constitue une preuve acceptable? Qu'est-ce qui constitue des pratiques acceptables? Certaines pratiques en vigueur avant l'adoption de la loi n'étaient peut-être pas en règle, compte tenu de l'intention du législateur et des principes de la loi.

Je pense que cet exemple illustre bien la complexité du problème, mais il me semble qu'il faut prendre en considération l'intérêt public, en ce qui concerne ces renseignements, et j'estime que l'article 20 doit être révisé en fonction de l'intérêt public.

C'est la même chose pour mon affaire de date d'expiration des baux. J'avais demandé les dates d'expiration des baux des locaux à bureaux de la région de la capitale nationale, et, au début, le bureau du Commissaire était d'accord.

Ils ont alors dû envoyer un avis aux tiers concernés. Les tierces parties ont alors envoyé leurs avocats qui ont dit non, non, non, vous ne pouvez pas divulguer les dates d'expiration des baux parce que cela permettrait à certains promoteurs de bâtir des immeubles en prévision des besoins du gouvernement, ce qui nous causerait des pertes financières, au sens de l'article 20. Ils ont eu gain de cause devant le Commissaire, et l'affaire est toujours en suspens, au niveau de l'appel; je ne peux donc pas dire grand-chose sur l'issue de cette affaire.

Je suis simplement stupéfié qu'il ne soit pas question de l'intérêt public là-dedans, parce que d'après les rapports du Vérificateur général et d'autres documents semblables, il est clair que ceux qui ont conclu des contrats avec le gouvernement . . . ces renseignements ont toujours été publics.

Pourquoi faudrait-il traiter un détenteur de bail ou quelqu'un qui loue des locaux au gouvernement différemment

[Texte]

tor? I have been a contractor with government and my name and the amount of my contract is public information. Why should anybody else, just because they are dealing in land or buildings, be treated differently?

**Mr. Daubney:** Well, is not the public interest set out in the purpose section of the act?

**Mr. Dagg:** I thought so, but from my understanding in talking with lawyers and others, because there is no balancing test for the public interest in that section . . . wise people have told me that the section does not allow for the public interest.

In most other sections, there is a balancing thing that can be done between the public interest and the private interest, and I think in that section, there should be a clear option where you can argue the public interest demands that this information be released.

**Mr. Daubney:** I am not sure I agree with you. We will take a look at that, Mr. Chairman. I think we should. I think it sets out the two intentions of Parliament reasonably well; that access be provided but that there are necessary exceptions to this right of access. They should be limited and specific and section 20 sets them out.

**Mr. Dagg:** But in this lease one, I still cannot understand. If it is a lease for a federal building, I cannot see why the people who are the leaseholders and how much they get . . . especially in view of the fact that under Ontario law, the lease expiry dates are required to be filed in the registry office, but the Justice department practice is not to do that, and so you have an interesting little situation there. Why do they, if this is the practice? It goes on and on like that.

I just feel that if we are dealing with publicly financed office space, then that kind of information, like any other contract, should be public, and this is why . . . I am only arguing, Mr. Daubney, in the context of those kinds of things where the public interest is clearly at stake.

• 1635

**Mr. Daubney:** Okay. Can I ask you who some of your clients are; who would be interested in that sort of information?

**Mr. Dagg:** People who would be in the real estate business. In that case, I do not have a particular client. It was just that I was looking at that and I talked to a friend of mine who was in the business and I asked what is the question to ask and they told me it was lease expiry dates because they have never been able to get them. I discovered in talking to an accommodation officer in one government department that even they had difficulty getting copies of leases on the buildings that particular department actually was quartered in. I found that sort of strange because that would be a useful tool to have so you could adhere to the terms of your lease.

**Mr. Daubney:** That is right.

[Traduction]

des autres entrepreneurs? J'ai fait affaire à titre d'entrepreneur avec le gouvernement, et mon nom ainsi que le montant de mon contrat sont des renseignements publics. Pourquoi en serait-il autrement des autres, sous prétexte qu'il s'agit de terrains ou d'immeubles?

**M. Daubney:** Eh bien! N'est-il pas question de l'intérêt public dans l'article définissant l'objet de la loi?

**M. Dagg:** C'est ce que je pensais, mais d'après mes conversations avec des avocats et d'autres personnes, parce qu'il n'y a pas de critère d'équilibre de l'intérêt public dans cet article . . . des gens avertis m'ont dit que l'article ne tenait pas compte de l'intérêt public.

Dans la plupart des autres articles, il y a un certain équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés, et je pense que cet article devrait permettre d'alléguer qu'il est dans l'intérêt public que les renseignements demandés soient communiqués.

**M. Daubney:** Je ne sais pas si je suis d'accord avec vous. Nous allons examiner la question, monsieur le président. Je pense que nous devrions le faire. J'estime qu'il comprend assez bien les deux intentions du législateur, à savoir que l'information soit accessible mais qu'il faille prévoir des exceptions au droit d'accès. Celles-ci devraient être limitées et précises, et elles sont prévues à l'article 20.

**M. Dagg:** Mais dans cette affaire de bail, je ne comprends toujours pas. S'il s'agit d'un bail afférent à un immeuble fédéral; je ne vois pas pourquoi les détenteurs de bail et les sommes qu'ils reçoivent . . . surtout qu'en vertu de la loi ontarienne, les dates d'expiration des baux doivent être divulguées au bureau d'enregistrement; mais le ministère de la Justice a choisi de ne pas le faire, ce qui rend la situation assez intéressante. Pourquoi le font-ils, si c'est la pratique établie? Il y a bien d'autres choses comme cela.

Je crois tout simplement que s'il s'agit de locaux à bureaux financés par l'État, ce genre de renseignements, comme tout autre contrat, devraient être publics, et c'est pourquoi . . . Je ne parle, monsieur Daubney, que dans le contexte des cas où l'intérêt public est nettement en jeu.

**M. Daubney:** Très bien. Puis-je vous demander qui sont vos clients? Qui s'intéresse à ce genre de renseignements?

**M. Dagg:** Des gens qui font affaire dans l'immobilier. En l'espèce, je n'ai pas de client précis. Je m'intéressais tout simplement à cela, et j'ai demandé à un ami travaillant dans ce domaine quelle question devrait être posée et il m'a répondu les dates d'expiration des baux parce qu'ils n'avaient jamais réussi à les obtenir. J'ai découvert, en parlant à un agent des locaux d'un ministère, qu'eux-mêmes avaient de la difficulté à obtenir des copies des baux afférents aux immeubles qu'ils occupaient. J'ai trouvé cela plutôt bizarre parce que ce serait un bon outil pour leur permettre de respecter les conditions de leurs baux.

**M. Daubney:** C'est exact.



[Text]

**Mr. Dagg:** Other areas in terms of clients would be the people in high-tech computer types of areas, but one of the services I offer is confidentiality with respect to specific clients because they feel they need a bit of a shield to protect them from the wrath of the bureaucrats if the bureaucrats knew they were causing them all this extra work.

**Mr. Daubney:** So you find you get a lot of information through the informal route. Is that always the route you go first?

**Mr. Dagg:** Always. For example, even in the case of this Treasury Board one, I went to the gentleman who had custody and I asked if he could give it to me. He thought about it and said no because at that time Mr. Mulroney's new guideline had come out and he was a little worried. I said: Don't worry about it; I will file and then your bosses will have to read all your work before they can hand it out. But then we went through the rigmarole, all this documentation about what happened.

**Mr. Daubney:** Okay. I will give Dr. Horner some time.

**The Chairman:** Mr. Dagg, would you amplify on the new guideline that you referred to as Mr. Mulroney's guideline?

**Mr. Dagg:** I understand that at one point Mr. Mulroney has issued a guideline to public servants that if they were going to be quoted in the press they had to be quoted as an unnamed source. They were not supposed to be quoted by name. This made a lot of people very uneasy, but the civil servants get very uneasy about almost anything until they see the general drift of things so I did not get too concerned about that.

**The Chairman:** Thank you. Dr. Horner.

**Mr. Horner:** I find this brief very, very interesting, and I am sure Mr. Dagg has brought up a lot of things that other witnesses have not, and we will certainly look into them.

I find him extremely critical of the act, and at the outset of his remarks he stated that he rated it 51% effective. However, he stated that he had a 90% personal success rate. How do you . . . ?

**Mr. Dagg:** Because I spend something like three hours thinking about every request and I phone the department and I spend maybe an hour or two on the phone just trying to make sure that I . . . If I cannot identify the document then I will not ask for it, and I make darn sure that I know it exists in advance. I am a librarian by training, sir, and unless I have a bibliographical citation equivalent it is not worth the hassle you are going to go through. The more precise you can have it, the less problem you will have a little later, because there could be three boxcars full of the information you think is one little report or there could be nothing.

**Mr. Horner:** So you are saying that you have a 90% success rate because of your training but the average Canadian using the act will not be able to get information.

[Translation]

**M. Dagg:** Quant aux autres clients potentiels, il y a le domaine de l'informatique de haute technologie, mais j'assure à mes clients la confidentialité de mes services parce qu'ils ressentent le besoin de se protéger contre la colère des bureaucrates, si ceux-ci savaient que mes clients sont à l'origine de tout ce travail supplémentaire.

**M. Daubney:** Vous obtenez donc beaucoup de renseignements par les voies officieuses. Utilisez-vous toujours cette méthode-là en premier?

**M. Dagg:** Toujours. Par exemple, même dans l'affaire du Conseil du trésor, je suis allé voir l'homme qui avait la garde du document et lui ai demandé s'il pouvait me le donner. Il y a songé et m'a dit non parce qu'il était un peu inquiet au sujet de la nouvelle directive de monsieur Mulroney. Je lui ai dit: Ne vous inquiétez pas; je vais soumettre ma demande, et vos patrons devront lire tout votre travail avant de pouvoir le divulguer. Mais nous avons recommencé la même comédie, tous ces documents sur ce qui s'est passé.

**M. Daubney:** Très bien. Je vais laisser la parole à Monsieur Horner.

**Le président:** Monsieur Dagg, pourriez-vous élaborer sur la question de la nouvelle directive que vous appelez la directive de monsieur Mulroney?

**M. Dagg:** Je crois qu'à un moment donné, M. Mulroney a émis une directive portant que les fonctionnaires devaient demeurer anonymes s'ils devaient être cités par la presse. Ils n'étaient pas censés être nommés. Cette directive a rendu des gens mal à l'aise, mais les fonctionnaires se sentent facilement mal à l'aise à cause de tout et de rien, jusqu'à ce qu'ils voient comment vont les choses; je ne m'inquiétais donc pas tellement.

**Le président:** Merci. Monsieur Horner.

**M. Horner:** Je trouve que ce mémoire est très intéressant et je suis certain que M. Dagg a soulevé plusieurs choses nouvelles, et nous allons certainement les étudier.

Je le trouve extrêmement sévère à l'endroit de la loi, et au tout début de ses remarques, il a affirmé qu'elle avait un taux d'efficacité de 51 p. 100. Cependant, il a déclaré que personnellement, il avait un taux de réussite de 90 p. 100. Comment pouvez-vous . . .

**M. Dagg:** Parce que je pense à la demande comme telle pendant environ trois heures, puis je communique avec le ministère et je passe peut-être une heure au téléphone pour m'assurer que je . . . Si je ne peux pas identifier le document, je ne le demanderai pas, je dois donc être tout à fait certain qu'il existe auparavant. J'ai une formation de bibliothécaire, monsieur, et à moins d'avoir l'équivalent d'une référence bibliographique, le jeu n'en vaut pas la chandelle. Plus la référence est précise, moins vous aurez de problèmes par la suite, parce que ce que vous croyez être un petit rapport représente peut-être trois caisses de paperasse ou encore rien du tout.

**M. Horner:** Vous affirmez donc avoir un taux de réussite de 90 p. 100, grâce à votre formation, mais le Canadien moyen,

[Texte]

**Mr. Dagg:** Yes. For example, the access register: I rarely use it, but I think for a lot of Canadians who do not understand the structure of government it is either that or read through the Financial Administration Act and the schedules. I am told by reference librarians that they will choose the access register any day over the schedules to the Financial Administration Act in identifying which agencies are subject to the act and which agencies are not.

That brings up another of my recommendations. Any agency, similar to the Quebec law, funded by Parliament should be covered, only if the government wants specifically to exempt them then they should be able to do that. There have been some great delays when a new agency is created by the time they get around to gazetting it, and the information commissioner will not touch it with a barge pole until it is officially under the act.

• 1640

**Mr. Horner:** I was interested in the part of the brief where he asked the question, why use the access to information law and process? And he talks about his two-fold purpose. The first one of course is business. He stated that he has gotten some real bargains. And I take it that what he means by a real bargain, he gets some information; he sifts it, and as a good consultant would, and obviously he is a good consultant, he then acts as a middleman and markets this product to his clients. Have you ever been involved in what is called business espionage?

**Mr. Dagg:** No. Remember, all the information I am asking for is public information that is officially and legitimately released under the act. Sometimes that does create problems with some clients, because they want stuff they cannot legitimately get, and I have to tell them, and that is not very pleasant sometimes. But the fact is you can take public information and put it together to draw a picture that some people might consider gives them an advantage over someone else.

**Mr. Horner:** Which is business espionage.

**Mr. Dagg:** Well, okay, if you want to put it that way. But that is in the analysis. And I do not necessarily do that, the client does it.

**Mr. Horner:** The client does it.

**Mr. Dagg:** It sort of comes commercial confidential to them at the point they analyse the data.

**Mr. Horner:** And then he goes on to state his second purpose, and he says: It has provided explanations of government decisions of interest to me. What do you mean by that? Why are they of interest to you? Just for your own personal knowledge?

**Mr. Dagg:** An example would be this. I am a librarian by training, and I heard they were going to cancel the main

[Traduction]

lui, ne pourra pas obtenir de renseignements en faisant appel à la loi.

**M. Dagg:** Oui. Prenez par exemple le registre d'accès: je l'utilise rarement, mais je pense que bon nombre de Canadiens qui ne comprennent pas la structure du gouvernement doivent y avoir recours ou lire toute la loi sur l'administration financière et ses annexes. Je me suis laissé dire par des bibliothécaires de référence qu'ils aimaient cent fois mieux le registre d'accès que la loi sur l'administration financière pour distinguer les organismes qui sont assujettis à la loi et ceux qui ne le sont pas.

Ce qui me rappelle une autre de mes recommandations. Tous les organismes financés par le Parlement devraient être visés par la loi, comme c'est le cas au Québec; ils ne devraient en être exclus que si le gouvernement l'indique expressément. La publication du nom d'un nouvel organisme dans la Gazette prend souvent beaucoup de temps, et le commissaire à l'information ne veut pas y toucher tant qu'il n'est pas officiellement assujetti à la loi.

**M. Horner:** Je me suis intéressé à la partie portant sur les raisons pour lesquelles il a recours à la Loi sur l'information. Et il donne deux genres de raisons. Tout d'abord des raisons d'ordre commercial bien sûr. Il affirme qu'il a trouvé de véritables aubaines. Je suppose qu'il veut dire qu'il a trouvé l'information recherchée; il passe au travers, comme le ferait tout bon consultant, et de toute évidence c'est un bon consultant; il agit ensuite à titre d'intermédiaire et offre ce produit à ses clients. Avez-vous déjà fait ce que l'on appelle de l'espionnage commercial?

**M. Dagg:** Non. N'oubliez pas que tous les renseignements que je demande sont des renseignements publics divulgués de façon officielle et tout à fait légale. Cela cause parfois des problèmes pour certains clients parce qu'ils veulent des choses qu'ils ne peuvent pas avoir légalement, et je dois leur expliquer, ce qui n'est pas toujours plaisant. Mais il demeure que vous pouvez combiner des renseignements publics et en tirer des conclusions qui, selon certains, peuvent leur donner un avantage sur d'autres.

**M. Horner:** Ce qui constitue de l'espionnage commercial.

**M. Dagg:** Eh bien! Si vous voulez l'appeler ainsi. Mais ce n'est qu'à l'analyse. Et je ne fais pas nécessairement cela, le client le fait.

**M. Horner:** Le client le fait.

**M. Dagg:** Lorsqu'ils analysent les données, elles deviennent en quelque sorte pour eux des renseignements commerciaux confidentiels.

**M. Horner:** Il traite ensuite de la deuxième raison et affirme que la loi lui a permis d'obtenir des explications au sujet de certaines décisions de l'administration qui l'intéressaient. Que voulez-vous dire par là? Pourquoi vous intéressent-elles? Seulement pour vos besoins personnels?

**M. Dagg:** En voici un exemple. Je suis bibliothécaire de formation, et j'ai entendu dire qu'ils allaient fermer la



**[Text]**

library at Health and Welfare Canada. There was a lot of rumour about why this had been done, so I filed an access request asking for the rationale for the decision. Now, I will get a copy of that response to you, because it is a classic. The chap actually said there was no study or review which formed the basis for the decision; and this was a decision that was in the order of magnitude of \$500,000 and affected the jobs of about 26 people.

Then they went on further to say: Please note, this information was put together rather quickly, such that we did not have time to check all the facts. They put that in writing! And signed by a ADM! I could not believe it.

But that is what I wanted to—I just felt that here is something where I could help people who were in the library—

**Mr. Horner:** Well, you have suggested that we speed up the process. Maybe he just wanted to accommodate you.

**Mr. Dagg:** That was the case. But on the other hand, a little later, another group sent a letter to Mr. de Cotret asking about the cut, and he wrote back saying that the decision was carefully considered, etc., etc.

**Mr. Horner:** I see. I think we had better leave it at that. Thank you very much, Mr. Dagg.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Horner.

Mr. Dagg, thank you very much. Your brief was well put together, and I have no doubt it will help our experts, as well as us, when we come to drafting our report.

**Mr. Dagg:** One of those things I mentioned is an information technology and systems plan. I brought one along. This is what Treasury Board maintains is a Cabinet confidence.

**The Chairman:** If you would care to leave that with us, we will certainly—

**Mr. Dagg:** Yes, if you could arrange to make a copy and get it back to me, when it is convenient. I have some things I can leave with the clerk, including a copy of an article I had published, *Improving Your Competitive Edge*. It is a publication of the Ottawa Board of Trade. You people should all have received a copy.

**The Chairman:** Thank you very much.

We stand adjourned until tomorrow morning.

**[Translation]**

bibliothèque centrale de Santé et Bien-être social Canada. Il y avait beaucoup de rumeurs sur les motifs de cette décision; j'ai donc fait une demande d'accès pour connaître les raisons motivant la décision en cause. Je vais vous donner une copie de la réponse parce qu'il s'agit d'un exemple classique. Le type a vraiment dit qu'aucun examen ni étude n'avait précédé la décision; et c'est une décision qui représente environ 500,000\$ et touche les emplois de 26 personnes.

Ils ont ensuite ajouté: Veuillez noter que ces renseignements ont été recueillis assez rapidement, de sorte que nous n'avons pas eu le temps de vérifier tous les faits. Ils osent écrire une chose pareille! Et c'est signé par un SMA! Je n'en croyais pas mes yeux.

Mais ce que je voulais—je croyais tout simplement pouvoir venir en aide aux gens de la bibliothèque...

**M. Horner:** Eh bien! Vous avez suggéré d'accélérer les réponses. Il voulait peut-être seulement vous être utile.

**M. Dagg:** En effet. Par contre, un autre groupe s'est ensuite adressé à M. de Cotret au sujet des coupures, et il a répondu par écrit que la décision avait été bien étudiée, etc.

**M. Horner:** Je vois. Je pense qu'il est préférable d'en rester là. Merci beaucoup, monsieur Dagg.

**Le président:** Merci, monsieur Horner.

Monsieur Dagg, merci beaucoup. Votre mémoire est bien présenté, et je suis certain qu'il nous sera utile, ainsi qu'à nos experts, au moment de rédiger notre rapport.

**M. Dagg:** J'ai aussi mentionné la question du plan des systèmes et des techniques d'information. J'en ai apporté un. Le Conseil du Trésor maintient qu'il s'agit d'un document de nature confidentielle.

**Le président:** Si vous voulez bien le laisser ici, nous allons sûrement...

**M. Dagg:** Oui, si vous pouviez en faire faire une copie et me renvoyer l'original, quand cela vous conviendra. Je peux laisser des choses au greffier, y compris une copie d'un article que j'ai écrit, *Improving Your Competitive Edge*. Il a été publié par le *Board of Trade* d'Ottawa. Vous devriez tous en avoir reçu une copie.

**Le président:** Merci beaucoup.

La séance est ajournée jusqu'à demain matin.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From the National Union of Provincial Government Employees:*      *Du Syndicat national de la Fonction publique provinciale:*

John Fryer, President.

John Fryer, président.

*Individual:*

*Particulier:*

Michael Dagg.

Michael Dagg.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Thursday, May 29, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le jeudi 29 mai 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 29, 1986  
(19)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:20 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Len Gustafson for Jim Jepson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Public Interest Advocacy Centre:* Andrew Roman, General Counsel and Elizabeth May, Associate General Counsel. *From the Consumers Association of Canada:* David McKendry, Director of Regulated Industries Program and John Tyhurst, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Andrew Roman and Elizabeth May, from the Public Interest Advocacy Centre, each made a statement and answered questions.

The Chairman presented the FIFTH REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee met on Thursday, May 15, 1986 and has agreed to recommend that:

1. The Committee's budget of \$225,150, as adopted on April 10, 1986, be reduced to \$127,500 and that the Chairman present it to the Board of Internal Economy for approval.
2. The Privacy Council Office be invited to appear before the Committee in relation to the review of the Access to Information and Privacy Acts.
3. Mr. Ole Michaelsen Ingstrup, the newly appointed Chairman of the National Parole Board, be invited to appear before the Committee.
4. Mr. Ronald Atkey, Chairman of the Security Intelligence Review Committee, be invited to appear at 3:30 p.m. on Tuesday, June 3, in relation to the Review Committee's annual report for the fiscal year ended March 31, 1985.

On motion of David Daubney, it was agreed,—That the FIFTH REPORT of the Sub-Committee on Agenda and Procedure be concurred in.

David McKendry and John Tyhurst, from the Consumers Association of Canada, each made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MAI 1986  
(19)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 20, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Len Gustafson remplace Jim Jepson.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: Du Centre pour la défense de l'intérêt public:* Andrew Roman, avocat-conseil général; Elizabeth May, avocate-conseil adjointe. *De l'Association des consommateurs du Canada:* David McKendry, directeur du Programme des industries réglementées; John Tyhurst, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Andrew Roman et Elizabeth May, du Centre pour la défense de l'intérêt public, font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Le président présente le CINQUIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure, libellé en ces termes:

Votre Sous-comité s'est réuni le jeudi 15 mai 1986, et a convenu de recommander que:

1. Le budget de 225,150 \$ du Comité, tel qu'adopté le 10 avril 1986, soit réduit à 127,500 \$ et que le président le présente au Bureau de la régie interne pour approbation.
2. Le Bureau du Conseil Privé soit invité à comparaître devant le Comité relativement à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.
3. M. Ole Michaelsen Ingstrup, le nouveau président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, soit invité à comparaître devant le Comité.
4. M. Ronald Atkey, président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, soit invité à comparaître le mardi 3 juin à 15 h 30 relativement au rapport annuel du Comité de surveillance, pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1985.

Sur motion de David Daubney, il est convenu,—Que le CINQUIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

David McKendry et John Tyhurst, de l'Association des consommateurs du Canada, font chacun une déclaration et répondent aux questions.



At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call  
of the Chair.

À 10 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation  
du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, May 29, 1986

• 0918

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We have two groups before us this morning, and as this room has been booked at 11 a.m. for another standing committee, we will have to press on, members of the committee.

The first group we are delighted to have is the Public Interest Advocacy Centre—Mr. Andrew Roman, general counsel, and Elizabeth May, associate general counsel. Welcome. We very much appreciate your taking time to put a brief together and then as well come for a verbal hearing, which sometimes is intimidating, but I can assure you is appreciated by the members. If you would care to make your opening statement, then we will go to questions.

**Mr. Andrew Roman (General Counsel, Public Interest Advocacy Centre):** Thank you, Mr. Chairman. As you will see from the beginning of our brief, there are 15 concrete suggestions we make. We have no intention of reading them out to you. We know you have them and can peruse them at your leisure.

I have filed with the clerk an additional brief document, which is the evidence of an example that Ms May, who will be presenting our brief, will be using to illustrate a particular problem with a particular access request. Our presentation will be brief and will be by Ms May, and then we will be available to answer questions. Thank you.

**Ms Elizabeth May (Associate General Counsel, Public Interest Advocacy Centre):** Thank you, Mr. Chairman. As Mr. Roman has said, we do not intend to read our entire brief, but I would like to highlight for you some of our recommendations, which you will find at page 24 of our pre-filed submission.

• 0920

Essentially, our recommendations fall into two general categories, one a group I will refer to in shorthand fashion as those that are procedural, primarily practical suggestions to create what we call a “user-friendly act”. The second group of recommendations is perhaps more substantive and primarily deals with broad classes of exemptions and other obstacles that are built into the act in terms of achieving the right of access which is the founding principle of the act.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 29 mai 1986

**Le président:** À l'ordre s'il vous plaît. Nous reprenons l'étude de l'ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 portant sur l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Ce matin, nous recevons deux groupes et étant donné qu'un comité permanent doit se réunir dans cette salle à 11 heures, nous devons nous presser.

Le premier groupe qu'il nous fait plaisir d'accueillir est le Centre pour la défense de l'intérêt public, dont M. Andrew Roman est le conseiller général et M<sup>me</sup> Elizabeth May, la conseillère générale adjointe. Je vous souhaite la bienvenue. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris la peine de rédiger un exposé et de venir le présenter devant cette assemblée ce qui peut parfois être très intimidant, mais je tiens à vous assurer de toute la considération des membres de notre comité. Si vous voulez bien nous faire vos remarques liminaires, nous passerons ensuite aux questions.

**M. Andrew Roman (conseiller général, Centre pour la défense de l'intérêt public):** Merci, monsieur le président. Comme vous le verrez au début de notre exposé, nous présentons 15 propositions concrètes. Nous n'avons pas l'intention d'en faire lecture ici. Elles sont reproduites dans la documentation qui vous a été remise et vous pouvez les étudier à votre guise.

J'ai remis au greffier un autre bref mémoire. Il s'agit d'un document dont se servira M<sup>me</sup> May au cours de notre exposé pour illustrer un problème particulier concernant une demande d'accès à l'information. L'exposé de M<sup>me</sup> May sera bref et nous pourrons ensuite répondre à vos questions. Merci.

**Mme Elizabeth May (conseillère générale adjointe, Centre pour la défense de l'intérêt public):** Merci, monsieur le président. Comme l'a dit M. Roman, nous n'avons pas l'intention de vous lire tout notre exposé, mais j'aimerais attirer votre attention sur certaines de nos recommandations, que vous trouverez à la page 24 du texte déjà versé à votre dossier.

D'une façon générale, nos recommandations sont réparties en deux grandes catégories. D'une part, je dirais qu'il y a les recommandations concernant la forme, qui sont principalement des suggestions pratiques visant à créer ce que nous appelons une loi «conviviale». D'autre part, le deuxième groupe est formé de recommandations touchant le fond de la Loi et traite principalement des grandes catégories d'exceptions et d'autres obstacles qui font partie intégrante de la Loi et touchent l'accès à l'information, c'est-à-dire le principe même de la Loi.



*[Text]*

Some of our recommendations in the first category—just to deal with them briefly—are that there be an aggressive public education program so that the average Canadian can be made aware of the existence of the act, the purposes, and more importantly, how the average Canadian can use this act. Once we have induced the average Canadian to use the act and to know of its existence, we think it is important that he or she not be frustrated at every turn.

That is shorthand for most of the other suggestions: that we revise the act's fee schedules, encourage fee waivers, reduce the time delays, the photocopy charges, and any number of what—and I will discuss this later, with a particular example—have become entrenched in some institutions as obstacles to achieving information because of the high cost to the individual or the consumer or public-interest group.

Our next class of recommendations relates to specific changes we would like to see in the act. At this point I would like to back up and say that in general we think this is a good act. We think the hearings before this committee are a good process. What we really want to see is perhaps a fine-tuning of the act to make sure it in practice achieves the objects that I think all of us would agree are laudable and that we want to see as practically achieved as possible.

Therefore we want to encourage and recommend most strongly the introduction of a public-interest override clause. We suggested it appear in section 2 of the act. It could be anywhere. A similar section appears in the proposed Ontario legislation, Bill C-34, and we think it is an important aspect of any true access to information act.

Second, we would suggest and recommend that allegations of Cabinet confidences be restricted and also subject to judicial review, that exemption categories be narrowed so there is less discretion, and that they be subject to a substantive injury test to prove the case for information denials.

We would also recommend that classes of solicitor-client privilege be limited to cases where there is pending litigation; further, that all federal agencies and Crown corporations come within the purview of this act; and that there be either the application of a strict test of confidentiality to prove the case for not releasing commercial information—or in the alternative, the deletion entirely of paragraph 20.(1)(b).

A very strong recommendation as well is that subsection 20.(6), which relates to the discretion of a head of a department to release certain types of information, be changed from a discretion to a duty, by changing the word "shall" to read "may". At this point, I might note that there was a typo. I hope it has been corrected in your originals. At page 26, item

*[Translation]*

Permettez-moi de vous exposer brièvement certaines de nos recommandations faisant partie de la première catégorie; celles-ci suggèrent la création d'un programme dynamique d'information du public afin que le Canadien moyen connaisse l'existence et l'objet de la Loi et, par dessus tout, sache comment il peut y avoir recours. Une fois que nous aurons fait connaître cette loi au Canadien moyen et l'aurons incité à l'utiliser, nous croyons qu'il est important qu'il ou qu'elle ne rencontre pas des obstacles à tout moment.

Voici en résumé la teneur de la plupart des autres propositions: revoir le barème des droits à percevoir en vertu de la loi, encourager les exceptions de paiement de ces droits, abréger les délais, réduire les frais de photocopie et toute forme d'usages implantés dans certains organismes—et qui constituent de véritables obstacles à l'accès à l'information en raison des coûts qu'ils représentent pour un particulier ou à un groupe d'intérêt public. J'y reviendrai d'ailleurs de façon détaillée.

L'autre catégorie de recommandations porte sur des modifications particulières que nous voudrions voir insérer dans la loi. Je désire ici préciser qu'en général, nous estimons que la loi est bonne. Les auditions devant ce comité constituent une bonne manière de procéder. Ce que nous souhaitons vraiment, c'est une mise au point de la Loi de telle sorte qu'elle puisse véritablement atteindre ses objectifs, que nous reconnaissons tous comme fort louables et souhaitons tous voir se réaliser.

Par conséquent, nous désirons promouvoir et encourager fermement l'inscription d'une disposition de primauté de l'intérêt public. Nous suggérons que celle-ci constitue l'article 2 de la loi, mais elle pourrait aussi s'insérer ailleurs. On retrouve un article semblable dans la législation proposée en Ontario, le projet de loi C-34 et nous croyons qu'il s'agit d'une facette importante de toute véritable loi relative à l'accès à l'information.

Deuxièmement, nous recommandons et proposons que l'on restreigne le recours à l'article invoquant la confidentialité des documents du Cabinet et que ceux-ci soient soumis à un processus d'examen judiciaire, que les catégories d'exceptions soient restreintes de façon à laisser moins de place à l'exercice de pouvoirs d'exceptionnaires et que les autorités ne puissent refuser de communiquer des renseignements sans que préalablement, un examen sur le fond n'ait conclu qu'une telle divulgation risquerait de causer un préjudice.

Nous recommandons également que la disposition relative au secret professionnel des avocats ne soit invoquée que dans les cas en instance devant les tribunaux, que tous les organismes fédéraux et les sociétés de la Couronne soient assujettis à la loi et que l'on opte soit pour l'application d'un critère très strict en matière de confidentialité pour refuser de divulguer des renseignements commerciaux soit pour la suppression complète de l'alinéa 20.(1)b).

Une autre recommandation très ferme porte sur le paragraphe 20.(6) qui laisse à la discrétion d'un chef de service la décision de divulguer certains types de renseignements; nous recommandons que ce choix devienne une obligation en remplaçant le mot «peut» par «doit». Par la même occasion, je veux également vous souligner une erreur de typographie qui a

*[Texte]*

15, that should read "20.(6), not 20(b). That is what I am referring to now.

The other recommendations relate to the confidential nature of submissions. In that case we refer to the test in the Maislin case. That should be strictly applied.

I am highlighting only a few of the remaining recommendations. Correspondence relating to consumer problems should be accessible to third parties, subject to the proviso that all such correspondence is considered part of the public record, and there might be a prior consent and notice requirement, so that consumers who write complaints are then aware that their comments are on the public record.

We also recommend that the Information Commissioner should become an advocate for users, persuading agencies to become flexible.

• 0925

While it is not part of our brief, we would be interested in any questions relating to some of the suggestions that came out as a result of the Information Commissioner's brief and the questions to her in giving her more than persuasive power, giving her some actual powers of order to make certain information available.

Further, we encourage judicial review, and there are a number of points in which this comes up in the brief. Specifically, the Federal Court should have a full-scale *de novo* power in reviewing all cases of information denial.

We also recommend that there be protection for what we have termed "whistle blowers", people within a department who realize that information in the public interest should be made available, especially if it is concealing some wrongdoing or environmental risk or health risk. People in that position should be offered some protection under the act if they make available information in spite of perhaps a wrongful refusal by their superior. As well, penalties for wrongful information denial would, we hope, diminish the likelihood of wrongful information denial.

Now, the specific example to which I want to turn came to mind as a result of the submissions you have received from the Canadian Agricultural Chemicals Association. These submissions appeared in briefs that are numbered before your committee as brief 37 and brief 160. Both those briefs make the recommendation that the Pest Control Products Act be included in Schedule II of the act and thus, under section 24, be essentially immune from access requests.

The Pest Control Products Act, as you probably know, is the governing legislation on the registration of all pesticides in Canada; that is, herbicides used in forestry and agriculture, insecticides or rodenticides, fungicides, biocides, any number

*[Traduction]*

peut-être été corrigée dans les exemplaires que vous possédez. À la page 26, article 15, il faudrait lire «20.(6)» et non «20.(b)». C'est l'article auquel je vous renvoie ici.

Les autres recommandations portent sur le caractère confidentiel des mémoires. Dans ce cas, je vous renvoie au critère de confidentialité dans l'affaire Maislin. Cette clause devrait être rigoureusement appliquée.

Permettez-moi de souligner encore seulement quelques-unes des recommandations qui restent. La correspondance ayant trait à des problèmes de consommation devrait pouvoir être consultée par des tiers, pourvu que toute cette correspondance soit dans le domaine public. On pourrait exiger une procédure d'avis afin d'obtenir d'abord le consentement des personnes qui ont déposé une plainte, de telle sorte qu'elles sachent que leurs observations seront connues du public.

Nous recommandons aussi que la Commission à l'information devienne un défenseur des usagers et incite les organismes à faire preuve de plus de souplesse.

Bien que ce sujet ne fasse pas partie de notre exposé, il nous intéresserait de discuter des propositions découlant de l'exposé de la Commissaire à l'information et des questions qui lui ont été posées. Je songe ici à celles qui entrevoyaient la possibilité de lui accorder plus qu'un pouvoir de persuasion, c'est-à-dire des pouvoirs réels pour ordonner la divulgation de certains renseignements.

De plus, nous appuyons le processus de révision judiciaire et un certain nombre de points dans notre exposé ont trait à ce sujet. Plus précisément, la Cour fédérale devrait pouvoir recourir à une procédure d'examen judiciaire *de novo* afin d'étudier tous les cas de refus de divulgation des renseignements.

Nous recommandons également la protection de ceux qui «veulent la mèche» c'est-à-dire des fonctionnaires d'un ministère qui se rendent compte qu'il y a de l'intérêt du public de divulguer certains renseignements, devraient être particulièrement s'il s'agit d'infractions ou d'un danger pour l'environnement ou pour la santé. Une certaine protection devrait donc leur être accordée, en vertu de la loi, ce en dépit du refus peut-être non justifié de divulguer ces renseignements de la part de leur supérieur. De même, nous espérons que l'imposition d'amendes fera diminuer le nombre de refus non justifiés de divulgation de renseignements.

Maintenant, l'exemple particulier que je veux soulever a été porté à notre attention par les mémoires de l'Association canadienne des produits chimiques agricoles. Ces mémoires font partie d'exposés présentés au comité et ils portent les numéros 37 et 160. Ils recommandent que la Loi sur les produits antiparasitaires soit inscrite à l'Annexe II de la Loi et que, en vertu de l'article 24, toutes les demandes d'accès à l'information la concernant puissent être rejetées.

Vous n'ignorez peut-être pas que, la Loi sur les produits antiparasitaires régit l'enregistrement de tous les pesticides au Canada, c'est-à-dire des herbicides utilisés en exploitation forestière et en agriculture, des insecticides, des rodenticides,



*[Text]*

of agents that one might normally think would be under the purview of Environment or Health and Welfare. In reality, they are governed under Agriculture Canada, the Pest Control Products Act.

Now, there is the suggestion in the brief from the lawyer for Uniroyal Ltd., which appears as brief 160, and this is how they characterize the information the government receives under this act:

The intent of the act is not to force companies to diminish their research for new products, which may be very beneficial to the farming community and therefore to the rest of society.

As for characterizing the information that is filed under the Pest Control Products Act as research information or saying that the possibility of that information being accessed would somehow reduce the incentive to develop new products, I would like to point out that this is a fallacious argument. The information under the Pest Control Products Act is gathered under the mandate of the Pest Control Products Act regulations in which, for a product that is fully marketable—all the research has been done in-house and a manufacturer wants to introduce that product to the market—they must provide health and safety information. That is what is primarily required under the PCPA regulations. It is such information as long-term feeding studies on rats and mice to determine carcinogenicity or teratology, all these sorts of health problems. So there may be other reasons the manufacturers object to the release of that information.

Further, the Pest Control Products Act and the information the manufacturers have sought to protect are one of those areas where information access users have had the most difficulty to date in achieving that information. Therefore, further protection under this act is not only not warranted, but this is one area that needs to be opened up to greater public scrutiny and greater availability of information.

Agriculture Canada is probably the department that has the worst record in this area of making it difficult to get information and of protecting with a very broad brush anything that smacks of third-party confidential or commercial information. By way of example—and this is how we come to this particular information request, which I think illustrates a number of points out of our brief—I will deal with the substantive particular ones pertaining to Agriculture Canada and the Pest Control Products Act first. This is a woman—her name is Ann Fouillard—who originally requested information on the registration labels of various herbicides and insecticides. Her original request was in the fall of 1985, when she wrote informally, not using the act, to request copies of the labels.

*[Translation]*

des fongicides, des biocides, enfin de tous les produits qui, semble-t-il, pourraient relever du ministère de l'Environnement ou de Santé et du Bien-être. Or de tels produits sont régis par Agriculture Canada et sont assujettis à la Loi sur les produits antiparasitaires.

Voici la proposition que l'on retrouve dans l'exposé de l'avocat de Uniroyal Ltd., exposé qui porte le numéro 160; voici comment on définit les renseignements fournis au gouvernement en vertu de cette loi:

La loi n'a pas pour objet de forcer les compagnies à restreindre leurs recherches visant à créer de nouveaux produits qui peuvent être très utiles à la collectivité agricole et par le fait même au reste de la société.

Le fait de classer les renseignements fournis en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires dans les données de recherche ou d'affirmer que la divulgation des renseignements pourrait exercer un effet dissuasif sur la création de nouveaux produits constitue, à mon avis, un argument fallacieux. Les renseignements sont réunis aux termes du règlement d'application de la Loi sur les produits antiparasitaires, cela signifie que lorsque toutes les recherches ont été faites par un fabricant désireux de mettre un produit sur le marché—il lui faut fournir tous les renseignements concernant la santé publique et la sécurité. Ce sont essentiellement les renseignements qu'il faut fournir en vertu du règlement d'application de la LPA. Il s'agit des renseignements obtenus à la suite d'études à long terme sur des souris et des rats et visant à déterminer les effets cancérigènes et tératologiques du produit et tous les problèmes de santé de cette nature. Il peut donc y avoir d'autres raisons pour lesquelles les fabricants s'opposent à la divulgation de ces renseignements.

De plus, la Loi sur les produits antiparasitaires et les renseignements que les fabricants ont tenté de protéger, correspondent aux domaines dans lesquels les citoyens ont eu le plus de difficultés à obtenir des renseignements jusqu'à maintenant. Par conséquent, non seulement n'est-il pas justifié d'accorder une plus grande protection de l'information en vertu de cette loi mais encore il s'agit d'un domaine auquel le public doit avoir davantage accès et où les renseignements doivent être plus accessibles.

Agriculture Canada est probablement le ministère ayant la plus mauvaise réputation au chapitre de l'accessibilité à l'information et qui protège, sans distinction, tout ce qu'il perçoit comme des renseignements confidentiels provenant de tiers ou des renseignements commerciaux. Ici on en vient à cette demande particulière de renseignements qui, à mon avis, fait ressortir un certain nombre d'éléments de notre exposé. A titre d'exemple, je traiterai donc d'abord des points particulièrement importants mettant en cause Agriculture Canada et la Loi sur les produits antiparasitaires. C'est une femme, madame Ann Fouillard qui a demandé des renseignements sur les étiquettes d'enregistrement de différents herbicides et insecticides. Sa première demande date de l'automne 1985; elle a écrit officieusement, sans faire référence à la Loi, pour demander des copies des étiquettes.

[Texte]

• 0930

Now the labels are in fact the enforcing part of the legislation. The label that appears on a product is a violation of the terms of use on that label and subjects the user to penalties under the Pest Control Products Act. It is clearly public information. It appears on every can or bottle of any of these materials when they are sold to the ultimate user. It would seem, therefore, to be a fairly simple matter to write Agriculture Canada and ask for copies of these labels. It did not prove to be a simple matter.

She was told in the fall of 1985 that she could not have those labels, because it turned out that although she was only interested in 12 active ingredients, they appeared on some 200 different labels and it would be too much trouble to photocopy all this information for her. Subsequently, she was told that if she really wanted to persist—because she wrote to complain to the Pest Management Advisory Board, which is a sub-group within and to the side in Agriculture Canada—she was told by the chairman of the Pest Management Advisory Board that if she really wanted these labels, she could try an access request. That is when she filed a March access request, which is page 3 in the hand-out you have been given. In the very first days of March of this year, she asked for hard copies of the labels.

Now, this is just by way of example of a number of things: first, the approach that Agriculture Canada takes in not releasing information; the fact that perhaps what has happened here—and it is at least worth some consideration—is that because there was an Access to Information Act, information which previously might have been available without cost was now being made available only through the act.

The last point is the amount of time it took not only to answer her request but to search for the material. On page 2 of the letter to her from the Access to Information Co-ordinator within Agriculture Canada, she was told that in order to come up with the labels—and at this point there were seven products—it meant 12 hours of search and preparation time. She was then charged for 130 photocopies at 20¢ a page, so by the time she paid her initial access fee and paid Agriculture Canada for their search time and photocopies, she had paid over \$100.

I just want to emphasize that this is an individual, she is not with any organization. She happened to be concerned about a particular problem but in no way was she compensated and it was solely out of her own personal concern. She is more than \$100 out of pocket in order to get information that had she written the manufacturers I suggest she probably could have gotten a little more easily than she did from Agriculture Canada.

Now that is just one example, but I think it is illustrative of a number of the points we have made and of the fact that in a particular case, Agriculture Canada goes very far in protecting manufacturers.

The Pest Control Products Act should certainly be subject to greater access and not reduced access. Further, the access

[Traduction]

Les étiquettes constituent en fait le moyen d'appliquer la Loi. Les étiquettes figurant sur le produit ne sont pas conforme à l'étiquette répertoriée et exposent l'utilisateur à une amende en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires. Il s'agit donc manifestement de renseignements du domaine public. Ils figurent sur toutes les boîtes et sur toutes les bouteilles de ces produits lorsqu'ils sont vendus aux utilisateurs. Donc, il semble facile d'écrire à Agriculture Canada et de demander des copies de ces étiquettes, mais en réalité, ça n'a pas été simple.

À l'automne de 1985, on a répondu à M<sup>me</sup> Fouillard qu'on ne pouvait pas lui fournir ces étiquettes, car même si elle s'intéressait à 12 ingrédients actifs seulement, ceux-ci figureraient sur quelque 200 étiquettes différentes et il serait beaucoup trop difficile de photocopier tous ces renseignements pour elle. Par la suite, on lui a répondu que si elle voulait vraiment obtenir ces étiquettes—elle s'était plainte par écrit au conseil consultatif sur la lutte antiparasitaire, un sous-groupe qui relève d'Agriculture Canada—le président de cet organisme lui a suggéré de présenter une demande de consultation. En mars, elle a donc présenté une demande de consultation, que vous pouvez voir à la page 3 du document qui vous a été remis. Au tout début de mars 1986, elle a demandé des copies-papiers de ces étiquettes.

Il s'agit d'un exemple qui illustre bien le cas qui nous intéresse: d'abord, Agriculture Canada refuse de donner l'information; et c'est peut-être en raison de l'existence de la Loi sur l'accès à l'information. Il est peut-être important ici qu'on s'attarde, au fait que des renseignements auparavant communiqués sans frais ne puissent maintenant être obtenus qu'en se prévalant de la loi.

Le dernier point à souligner est le temps que l'on a mis, non seulement pour répondre à la lettre de M<sup>me</sup> Fouillard, mais pour chercher les renseignements demandés. À la page deux de la lettre que lui a adressée le coordonnateur de l'information à Agriculture Canada, on lui dit que pour lui fournir les étiquettes—sa demande ne concernait plus que sept produits—il faudrait compter 12 heures de recherche et de préparation. On lui a demandé de payer les frais de 130 photocopies à 20 cent la page; une fois payés les droits de consultation à Agriculture Canada, les frais de recherche et les photocopies, la facture s'élevait à plus de 100\$.

Je tiens à souligner qu'il s'agit d'une seule personne et non d'un organisme. Elle s'intéressait à un problème particulier, elle n'a touché aucune indemnisation, c'était une question qui l'intéressait personnellement. Elle a dû déboursier plus de 100\$ pour obtenir des renseignements qu'elle aurait pu obtenir beaucoup plus facilement je crois si elle avait écrit directement aux fabricants plutôt que de s'adresser à Agriculture Canada.

Ce n'est qu'un exemple, qui illustre bien un certain nombre de points que j'ai présentés et qui montre bien, dans ce cas particulier, à quel point Agriculture Canada protège les fabricants.

La Loi sur les produits antiparasitaires devrait être beaucoup plus accessible et l'accès à cette loi ne devrait pas être



*[Text]*

through the act should be made much easier, less expensive, and with a sensitivity to what the average person is up against when trying an access request. This concludes our opening statement, and we welcome any questions.

**The Chairman:** Thank you very much. We will start with Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome the witnesses before the committee. I think I probably should technically say welcome the witnesses back before the committee, since the Public Interest Advocacy Centre, as I recall, appeared before the Justice committee in our deliberations on the original legislation and as I recall, were instrumental in achieving some very significant improvements to the legislation as it had been originally presented to the committee, particularly in section 20, I believe it was, of the legislation with respect to the public interest override provision, which was an amendment that I had the privilege of moving to the legislation and then it was in fact adopted by the committee.

I note that you make a number of recommendations that really we have not had much discussion of from other witnesses. I am particularly interested in your recommendation with respect to the whistle-blower legislation. It may be argued that it strays slightly beyond the bounds of our review of access legislation, but I would invite you to perhaps elaborate a little bit on the suggestion that you have made, and indicate whether the precedent... The only precedent I am really aware of is comparable American legislation. To what extent has it been effective in encouraging American civil servants to disclose information which may be in the public interest?

• 0935

**Mr. Andrew Roman:** I do not think we are in a position to answer that, because we have not done studies of it in the U.S., and I am not sure how one would. You would need a sample of people who had not disclosed because there was not such protection, and compare that with a control group of people who had. That kind of information would be very difficult to obtain.

The point, though, that we make there is part of a general point that you see also in recommendations—for example, number 27, at page 27, for penalties for wrongful denial of information, and 28, the right to sue for damages. And these are all part of a group, at least in intellectual terms, because there does not seem to be any strong incentive to disclose and there is no disincentive. Where people's opinions may differ, and in some cases differ sharply, is unless a matter ultimately gets to court, there is no way of testing it. There may be a tendency that the further up you go in a long bureaucratic chain, the greater the impulse to secrecy. I can see circumstances, and we have all read about them, where somebody low down in the department, who deals with this stuff every day, understands far better why under the act it should be released.

*[Translation]*

restreint. De plus, il faudrait en faciliter l'accès, réduire les frais et chercher à mieux comprendre les obstacles que le consommateur moyen doit surmonter lorsqu'il présente une demande de consultation. Voilà qui termine notre introduction; nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous allons commencer par M. Robinson.

**M. Robinson:** Merci, Monsieur le président. Je voudrais souhaiter la bienvenue aux personnes qui se sont aujourd'hui présentées devant le comité. De fait, il vaudrait mieux dire que je leur souhaite à nouveau la bienvenue car, si je me souviens bien, le Centre pour la défense de l'intérêt public a déjà témoigné devant le comité de la justice pour participer aux délibérations relatives au projet de loi original; ces délibérations ont permis d'apporter d'importantes améliorations au texte initial dont le comité avait été saisi particulièrement à l'article 20 qui si je ne m'abuse, touche la clause de primauté de l'intérêt public. Il s'agit d'un amendement que j'ai eu le privilège de proposer et qui a par la suite été adopté par le comité.

Je constate que vous faites un certain nombre de recommandations inédites. Votre recommandation concernant ceux qui vendent la mèche m'intéresse particulièrement. On peut soutenir que cela déborde légèrement du cadre de l'examen de la Loi sur l'accès à l'information, mais je vous invite à préciser davantage votre pensée et à indiquer si le précédent... le seul précédent dont je sois vraiment au courant est la législation américaine à ce sujet. Jusqu'à quel point cette législation a-t-elle réussi à inciter les fonctionnaires américains à divulguer des renseignements susceptibles d'être d'intérêt public?

**M. Andrew Roman:** Je ne pense pas que nous puissions répondre à cette question, parce qu'on n'a pas effectué d'études de la question aux États-Unis et d'ailleurs, je ne sais pas trop comment on pourrait s'y prendre. Il faudrait compter les résultats d'un échantillonnage de personnes qui n'ont pas divulgué de renseignements parce qu'une telle protection n'existait pas à ceux d'un groupe de contrôle formé de personnes qui l'ont fait. Ce genre d'information pourrait être très difficile à obtenir.

Ce que nous faisons ressortir ici s'inscrit dans question générale exposée dans les recommandations—comme, le numéro 27, à la page 27, concernant les pénalités pour refus injustifié de divulguer des renseignements, et le numéro 28, le droit de poursuivre en dommages-intérêts. Et toutes ces recommandations forment un tout, du moins en principe, parce qu'il ne semble pas y avoir de moyens puissants d'encourager les gens à divulguer des renseignements et il n'existe pas non plus de mesures de dissuasion. Là où les gens diffèrent d'opinions, et dans certains cas radicalement, c'est qu'à moins qu'une question ne soit portée devant les tribunaux, il n'y a pas de façon d'établir des normes. Il existe peut-être une tendance voulant que plus on monte dans la grande échelle bureaucratique, plus on tende au secret. Nous avons tous lu quelque chose à propos de circonstances, où un fonctionnaire subalterne,

[Texte]

Now, obviously if somebody is guilty of a breach of his oath in the Public Service then he is going to be in trouble—and so he should be—but this kind of situation is somewhat different. This is where there is a legitimately arguable case that it should be disclosed, and perhaps it should be. At that point the right thing has been done, but the public servant may still be wrongfully disciplined, and—

**Mr. Robinson:** Who would decide that the right thing has in fact been done? Who would make that judgment call, as it were?

**Mr. Andrew Roman:** Ultimately, I would suspect it would end up in the lap of the courts, either in the form of a wrongful dismissal action, or else it would be a complaint to the Public Service Commission—or simply internally, an attempt to deal with it at an internal level when the public servant can say look, the act says I can do this.

**Ms May:** I was just going to make the suggestion, in terms of an analogy, to worker safety protection legislation. In many provinces you have a right to refuse unsafe work. But then there is the factual question of whether the person at that point should be protected. Was the work unsafe? It generally goes, at that point, to a review committee within the labour standards departments, and then ultimately can go to the court.

I would suggest that, just as Mr. Roman has suggested, it would go to a review as to whether or not it is within the purview of the act that this should have been made available. Then of course that leaves it, unfortunately, just as the health and safety legislation does, for workers—the worker, or in this case the bureaucrat, has to make a judgment call whether he is going to put his neck out. But at least if he has done it and he was right, he has some protection.

**Mr. Robinson:** The area of fee waivers is one that we have heard some evidence on from other groups, and I am particularly interested in your perspective as a public interest research group and advocacy centre, of course, as well, since these are to be primarily public interest fee waivers.

You have been critical of the Information Commissioner and suggested that she has not yet investigated fee waivers to the public interest sector, has restricted her investigation to the media, although my recollection is that she did make reference to some problems in the area of fee waivers in her annual reports. Could you clarify that? Is that in fact your understanding, that the Information Commissioner has not been prepared to expand the scope of her investigation in this area to public interest fee waivers generally, as opposed to the media? Do you have any suggestions for the committee with respect to guidelines on fee waivers?

[Traduction]

s'occupant de questions semblables tous les jours, comprend beaucoup mieux pourquoi les renseignements devraient être divulgués en vertu de la loi.

Évidemment, si une personne est coupable d'avoir trahi son serment à la Fonction publique, elle va avoir des problèmes, et c'est normal—mais, il s'agit là d'autre chose. On parle plutôt ici des cas où l'on peut légitimement se demander si des renseignements devraient être divulgués, et où ils devraient peut-être l'être. Dans un tel cas, grâce au fonctionnaires ce qui devait être fait a été fait mais ce dernier peut, à tort, faire l'objet de mesures disciplinaires, et . . .

**M. Robinson:** Qui est-ce qui déciderait qu'on a agi de la façon appropriée? Qui rendrait une telle décision, s'il y avait lieu?

**M. Andrew Roman:** En définitive, je soupçonne que l'affaire se rendrait jusqu'au tribunal, pour renvoi injustifié, ou encore cela pourrait prendre la forme d'une plainte adressée à la Commission de la Fonction publique; on pourrait aussi tout simplement s'efforcer de régler le problème de façon interne, on essaierait de régler la question et le fonctionnaire pourrait alors dire: que d'après la loi il peut le faire.

**Mme May:** Permettez-moi une comparaison avec la sécurité au travail. Dans bien des provinces, vous avez le droit de refuser de travailler si les conditions de travail ne sont pas sécuritaires. Mais il faut alors se demander s'il y a lieu de protéger cette personne. Les conditions de travail étaient-elles sécuritaires? La question est alors généralement portée devant un comité d'examen relevant du ministère du Travail, et en dernier ressort, devant le tribunal.

Je dirais, tout comme monsieur Roman, que la question devrait être examinée, à savoir si, au sens de la loi, les renseignements auraient dû être divulgués. Malheureusement, comme dans les cas relatifs à la santé et à la sécurité au travail, c'est au travailleur, et dans ce cas, au fonctionnaire de décider de prendre des risques ou non. Au moins, cependant s'il l'a fait et qu'il avait raison, il a alors une certaine protection.

**M. Robinson:** La question des dispenses de frais a déjà été abordée par d'autres groupes, et je suis particulièrement intéressé à connaître le point de vue d'un groupe de recherche sur les questions d'intérêt public et de défense de l'intérêt public, étant donné que les exemptions de frais seront principalement accordés pour des questions d'intérêt public.

Vous avez formulé une critique à l'endroit de la Commissaire à l'information et avez laissé entendre qu'elle n'avait pas encore étudié la question des exemptions de paiement des droits dans des questions liées à l'intérêt public, qu'elle s'était limitée aux médias quoique, si je me souviens bien, elle ait effectivement fait allusion à certains problèmes concernant les dispenses de frais dans ses rapports annuels. Pourriez-vous préciser ce point? À votre avis, est-ce que la Commissaire à l'information n'était pas prête à élargir le champ de ses recherches au secteur des exemptions de frais en général, plutôt qu'aux médias? Avez-vous des propositions à faire au comité en ce qui concerne des lignes directrices à ce sujet?



*[Text]*

**Ms May:** The information we had was that in the 1986 special report, not one of the user fee complaints was supported by the Information Commissioner, and, in terms of special attention that has been given in investigating the possibility of fee waivers, that was restricted to the media. Obviously there have been some references to the fee waiver problem for public interest groups from the Information Commissioner, but we have maintained that it has not been given the attention it deserved.

• 0940

**Mr. Robinson:** To what extent have you been able to receive fee waivers? I cannot think of a group that more appropriately should be considered for fee waivers than a public interest research group. Have you been success in your requests for fee waivers generally?

**Ms May:** In practice we have generally represented groups that are trying to make their own access request or in fact have had a consultant make the fee waiver request and seek information on our behalf. So we do not have as much direct experience as perhaps you would suppose in terms of making our own access requests. So I do not know if we can give you a very helpful answer there.

**Mr. Robinson:** I see one of the consultants you have used in the past is Ken Rubin, and we have certainly heard from him on that subject.

**Mr. Andrew Roman:** I should just add one thing, Mr. Robinson. I have spoken at a number of seminars for lawyers and other people on this kind of legislation and how to deal with it. One of the bits of advice I always give is whenever possible do not use the act. The reason is if you want a copy of a Minister's press release, to pick an almost absurd example, and you phone his office he will send you a copy of the press release. If you ask for it under the Access to Information Act it will cost you \$100, like these labels Ms May was talking about, because somebody will tell you it will cost 12 hours to find it in the Minister's files.

One of the dangers and the downsides of having this kind of legislation is that the normal channels of information almost dry up, because public servants find requests for information labour-consuming and irritating and there will be a tendency to shove it under the act, where they can charge for it.

The attempt to bring in some kind of fee waivers is not special pleading, because by coincidence our organization happens to have that name; it is a much broader policy thrust which suggests that the act should not be used as an excuse either to clam up or to overcharge for information that the public should be routinely getting. In my view, this kind of information should be applied by the public service only in cases that may be close to the borderline where one may wish to use an exemption or where there is some legitimate argument for confidentiality and not for putting price-tags on

*[Translation]*

**Mme May:** Selon nos renseignements, dans le rapport spécial de 1986, aucune des plaintes présentées au sujet des droits n'a été accueillie par la Commissaire à l'information et, pour ce qui est de l'attention spéciale accordée à la possibilité des exemptions de frais, on s'est attardé uniquement aux médias. Évidemment, la Commissaire à l'information a fait quelques allusions au problème des exemptions de frais pour ce qui est des groupes d'intérêt public, mais nous avons maintenu que la question n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait.

**M. Robinson:** Dans quelle mesure avez-vous pu obtenir des exemptions? Quand il s'agit d'en accorder, je ne vois pas de groupe plus approprié qu'un groupe de recherche sur les questions d'intérêt public. D'une façon générale, est-ce qu'on a accepté vos demandes d'exemption de paiement des droits?

**Mme May:** Dans la pratique, nous avons généralement représenté des groupes qui tentent de faire une demande de consultation eux-mêmes ou nous avons fait appel à un expert-conseil pour présenter nos demandes d'exemption de frais et trouver les renseignements pour nous. C'est pourquoi, nous n'avons pas, autant d'expérience que vous le croyez de la présentation directe de demandes de consultation. Donc, je ne sais pas si je peux vous être utile ici.

**M. Robinson:** Je vois que l'un des experts-conseils que vous avez consultés s'appelle Ken Rubin, et nous savons ce qu'il pense à ce sujet.

**M. Andrew Roman:** J'ajouterai seulement une chose, monsieur Robinson. J'ai pris la parole lors des séminaires tenus à l'intention d'avocats et d'autres personnes sur ce genre de loi et la façon d'aborder le problème. L'un des conseils que je donne toujours, c'est de pas recourir à la loi le moins possible. Pourquoi? Prenons un exemple presque absurde. Si vous désirez obtenir une copie du communiqué du ministre, vous téléphonez à son bureau et on vous envoie une copie du communiqué. Si vous demandez ce même communiqué en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, cela vous coûtera 100\$, comme c'est le cas pour ces étiquettes dont M<sup>me</sup> May parlait, parce que quelqu'un va vous dire que cela prend 12 heures pour trouver le communiqué dans les dossiers du bureau du ministre.

L'un des dangers et des inconvénients d'avoir une loi de ce genre, c'est que les voies normales d'information disparaissent, parce que les fonctionnaires trouvent que les demandes de renseignements leur font perdre du temps, que cela les agace et qu'ils ont tendance à recourir à la loi, qui leur permet de facturer le demandeur.

Le fait de tenter d'obtenir une certaine forme d'exemption de frais ne constitue pas notre cheval de bataille particulier, du fait que, par coïncidence, notre organisme se trouve un nom qui pourrait inciter à le croire; il s'agit de notre part d'une volonté beaucoup plus large qui demande qu'on ne prétexte pas de la loi pour refuser de parler ou pour exiger des droits trop élevés relativement à des renseignements que le public devrait normalement pouvoir obtenir sans problème. À mon avis, cela devrait viser la Fonction publique uniquement dans les cas limites, où quelqu'un peut souhaiter se servir d'une exception

[Texte]

routine information that is part of the department's duty to release.

But if it turns out that they give you the information then that presupposes that it should have been legitimately released, and in those circumstances there should be in many cases, if not in most cases, some kind of public interest fee waiver, especially if to its embarrassment the department finds, as they do in many cases, that it took so long to find it because their files were disorganized. The thing we find particularly irritating is that when departmental files are disorganized or when they have not got the stuff properly computerized so the computer can find the stuff in a millionth of a second in its search capacity they then use this as an excuse to nail the public for fees. There does not seem to be any easy way to legislate against that other than to encourage a policy of these kinds of fee waivers in practice.

**Mr. Robinson:** Final question: With respect to the section 24 mandatory class exemption, you have referred to the submissions we have received from the pesticide industry seeking inclusion under schedule II. We have heard from other witnesses suggesting that we repeal section 24 entirely, which basically denies any effective review once one can point to an exclusion in another statute. You have not addressed, I believe, that issue specifically, but perhaps you might want to take the opportunity now to do so.

**Ms May:** Thank you, Mr. Robinson; I welcome that opportunity, because certainly we support the other recommendations which have come to you, I believe including that of the Information Commissioner, that schedule II and the acts under it where there are legitimate reasons to have that information exempted from access are well covered in the all-too-many exemptions that already exist. Section 24 and schedule II are to that extent redundant and of course provide a blanket problem, which obviously is the protection the pesticide manufacturers hoped to gain. But in terms of the legitimate objects of the act it serves no purpose.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

• 0945

**Mr. Andrew Roman:** I might just add to that. I was at a luncheon the other day that Mr. Hnatyshyn called as a way of presenting his new policy on what was described as "regulating smarter", as distinguished from deregulation. One of the major thrusts of the policy of that secretariat has been to avoid redundant, overlapping legislation—a kind of overkill—and the example Ms May was just describing is a good example of that. If the government is serious about the policy Mr. Hnatyshyn announced, this is a good way to apply that policy.

**The Chairman:** Ask Mr. Gustafson, a short supplementary.

[Traduction]

ou encore dans le cas où la confidentialité s'impose; il ne devrait cependant pas être question de faire payer les gens pour des renseignements courants que le ministère a le devoir de divulguer.

Si on vous a donné les renseignements, cela présuppose qu'ils ont été divulgués de bon droit, et dans ces circonstances, il devrait y avoir, dans bien des cas, sinon dans la plupart, une certaine exemption de paiement des frais en raison de l'intérêt public, surtout si le ministère se rend compte, à sa grande honte, que cela a pris beaucoup de temps parce que ses dossiers sont mal classés. Ce que nous trouvons particulièrement choquant c'est que, quand les dossiers du ministère sont mal classés ou encore quand, parce que les données sont mal entrées dans l'ordinateur, sa capacité de retrouver les renseignements en un millionième de seconde devient inutile, le ministère se sert de cette excuse pour forcer le public à payer des droits. Il ne semble pas exister de moyens faciles pour légiférer contre cela, sauf d'encourager la mise en place d'une politique favorisant les exemptions de paiement des droits.

**M. Robinson:** Dernière question: En ce qui concerne l'exception objective obligatoire de l'article 24, vous avez fait mention des mémoires que nous avons reçus de la part de l'industrie des pesticides pour inclusion dans l'annexe II. D'autres personnes que nous avons entendues voulaient que l'article 24 soit annulé en entier, ce qui, fondamentalement, exclut tout examen efficace puisqu'on peut prétexter une exclusion dans une autre loi. Si je ne m'abuse, vous n'avez pas traité cette question de façon précise, mais peut-être aimeriez-vous le faire maintenant.

**Mme May:** Merci, monsieur Robinson; je profite donc de l'occasion. Nous appuyons certainement les autres recommandations qui vous sont parvenues, je pense, y compris celle de la Commissaire à l'information. Elles veulent que lorsqu'il existe des raisons légitimes de soustraire les renseignements au droit d'accès, l'annexe II et les mesures en découlant sont bien couvertes dans les déjà trop nombreuses exemptions accordées à l'heure actuelle. L'article 24 et l'annexe II sont redondants et causent, un problème d'ordre général à savoir manifestement, est d'offrir aux fabricants de pesticides la protection qu'ils espèrent obtenir. Mais pour ce qui est de l'intention de la loi, c'est inutile.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**M. Andrew Roman:** Je voudrais ajouter quelque chose. L'autre jour, j'étais au déjeuner auquel M. Hnatyshyn nous avait conviés en vue de nous faire connaître sa nouvelle politique relative à une «réglementation intelligente» plutôt qu'une «déréglementation», selon les termes utilisés. Un des points essentiels de la politique de ce secrétariat est d'éviter le double emploi, le chevauchement des lois—une «surlégislation»—et l'exemple que madame May nous donnait est très pertinent à cet égard. Si le gouvernement songe sérieusement à appliquer la politique énoncée par M. Hnatyshyn, c'est un bon départ.

**Le président:** Je demanderais à monsieur Gustafson de faire une brève remarque.



*[Text]*

**Mr. Gustafson:** Well, I just want to make one point, and that is on pesticides. We went through the drought and had a major grasshopper problem, and many times there is an over-reaction by some group in society that really does not know what is going on out there, or what we are facing in terms of pesticides and pests and dealing with them.

I see you have mentioned dieldrin here, and some of the chemicals that did work. I think there has to be a caution in terms of where we are getting our information from, how precise this information is, and whether it is just a reaction or somebody who is well-versed in the industry. Possibly they make a good point in terms of some of these areas.

**Mr. Robinson:** You are arguing we should have the fullest possible information about these pesticides.

**Mr. Gustafson:** Absolutely. On the other hand, let us not have some group come in that has a certain flag to bear on one corner of the situation, and are not really dealing with the major problem that exists in agriculture relating . . . Let us use grasshoppers as an example. They practically ate every leaf off the tree, every blade of grass out of the ditch, and we had nothing to touch them with.

**The Chairman:** Mr. Gustafson, that is a somewhat different question from what we are dealing with, as to whether the public should have access to information as to what is in the can.

**Mr. Gustafson:** Well, it becomes part of the scenario and part of the question.

**Mr. Robinson:** Len is arguing strongly that they should . . .

**Ms May:** If I could respond briefly . . . First of all, again, I just want to emphasize we have used this example not because we have a position for or against pesticides, but because it is an example of an information-access request to something that is clearly public information.

The point in relation to the manufacturers, and I take your point and I can see what you are saying . . . I would suggest, though, if groups are over-reacting and are concerned, the surest way to feel paranoia and public concern is to deny them information which would either ally those concerns or allow them to see health and safety data on which these chemicals were registered. So I suggest that access in that case is completely consistent with your point.

**Mr. Gustafson:** I have listened to university people, and people who have been involved in this who claim that there have been some very good chemicals that have been banned off the market without good reason. So I make the point of some caution.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gustafson. We have only have about 15 minutes left, and I have Mr. Daubney, Dr. Horner, and Dr. Kindy. Before we go to Mr. Daubney, could I

*[Translation]*

**M. Gustafson:** Bon, je voudrais faire ressortir une chose, la question des pesticides. Nous avons connu la sécheresse et des problèmes importants avec les sauterelles, et souvent certains groupes de la société réagissent avec excès parce qu'ils ne savent pas exactement ce qui se passe et ne connaissent pas les difficultés que nous éprouvons avec les insectes et ni donc l'utilisation des pesticides.

Je vois que vous avez mentionné la dieldrine, et certains produits chimiques qui ont été efficaces. Je pense qu'il faut se montrer prudent vis-à-vis de nos sources de renseignement, pour ce qui est du degré de précision de ces renseignements, et savoir distinguer entre ce qui est dit par un spécialiste de la question et une personne qui réagit face à une situation. Ils ont peut-être progressé dans quelques-uns de ces domaines.

**M. Robinson:** Vous soutenez que nous devrions obtenir des renseignements exhaustifs sur les pesticides.

**M. Gustafson:** Absolument. D'un autre côté, il ne faudrait pas qu'on se retrouve avec un groupe qui se limite à un seul aspect de la question au lieu de s'occuper du problème important qui existe en agriculture concernant . . . Prenons le cas des sauterelles, par exemple. Elles ont dévoré presque chaque feuille des arbres, chaque brindille d'herbe et nous n'avions rien pour leur faire échec.

**Le président:** Monsieur Gustafson, il s'agit là d'une question quelque peu différente de celle dont nous sommes saisis, à savoir si le public est en droit d'obtenir les renseignements sur ce qu'il y a dans la canette.

**M. Gustafson:** Eh bien, cela fait partie du scénario et de la question.

**M. Robinson:** Len est très favorable à ce que nous . . .

**Mme May:** Je vais répondre brièvement à cela . . . D'abord, encore une fois, je vais simplement insister sur le fait que nous avons utilisé cet exemple non parce que nous prenons position pour ou contre les pesticides, mais parce qu'il s'agit d'un exemple de demande d'accès à l'information pour quelque chose qui relève clairement du domaine de l'information publique.

Quant à la question concernant les fabricants, je retiens votre argument et je vois ce que vous voulez dire . . . j'estime cependant que si des groupes réagissent avec excès et sont préoccupés, le meilleur moyen d'alimenter leur paranoïa et leur incertitude est de leur refuser l'accès aux renseignements, ce qui provoquera ou bien des regroupements ou les incitera à obtenir des données concernant l'innocuité des produits chimiques auprès des autorités d'homologation de ces produits. Donc, à mon avis, l'accès à l'information dans un tel cas est tout à fait conforme à ce que vous dites.

**M. Gustafson:** J'ai entendu des universitaires et des gens qui se sont intéressés à la question prétendre que certains produits chimiques très efficaces ont été retirés du marché sans raison valable. Je vous invite donc à la prudence.

**Le président:** Merci, monsieur Gustafson. Il ne nous reste que 15 minutes et je dois accorder la parole à messieurs Daubney, Horner et Kindy. Avant de céder la parole à M.

*[Texte]*

seek a motion of concurrence on the fifth report from the steering committee, Mr. Daubney?

**Mr. Daubney:** So moved.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, just before we take a vote, I think it should be recorded clearly that item 1, which involves a very significant reduction of the budget of the committee, is one we are accepting under protest. It could significantly impair the effective operation of this committee.

**The Chairman:** Then I hope, Mr. Robinson, you will pass that on to your party representative on the board, as we are on ours, and I know the Liberal, Mr. Allmand, is doing the same.

**Mr. Kindy:** I was just wondering why that reduction of almost 50% on the budget; it is quite a reduction. Is it because the estimate was too high or . . . ?

**The Chairman:** The standing committees, Dr. Kindy, came out with proposed budgets for this fiscal year of \$7.9 million, in order for the new standing committees, under their new terms of reference, to adequately act as a check and balance to the bureaucracy and to get at information we want.

The Board of Internal Economy, which had representatives from all three parties and who were unanimous, allocated us \$2.4 million, and after a bit of guerrilla warfare we got them up to \$3.7 million. We have trimmed our budgets to fit within the \$3.7 million. If you feel strongly about it, I hope you will write to the Speaker and—

• 0950

**Mr. Kindy:** Mr. Chairman, I would just suggest that we should do the same with government administration, the bureaucracy . . . cut the same way. I think it would be very successful. You would probably be re-elected with a huge majority.

Motion agreed to

**The Chairman:** Mr. Daubney, please, if you could perhaps try to restrict yourself to five or six minutes, and the same with Dr. Horner and Dr. Kindy.

**Mr. Daubney:** Good. I would like to welcome the witnesses on behalf of the government members and thank them for their excellent brief. It is very comprehensive, both in terms of the administrative recommendations and the substantive ones. While I am sure we will not agree with all of them, it gives us a lot of food for thought. We thank you for taking the time to prepare it.

I would like to ask a couple of questions arising out of that. You were very critical of the access register in the Treasury Board Interim Policy Guide. How can these documents be improved, in your view?

*[Traduction]*

Daubney, je demanderai cependant qu'on présente une motion visant à adopter le cinquième rapport du comité directeur; Monsieur Daubney?

**M. Daubney:** Proposé.

**M. Robinson:** Monsieur le président, avant de passer au vote, je pense qu'il faudrait inscrire clairement que le point 1, entraînant une réduction importante du budget du comité, a été accepté à notre corps défendant. Cela pourrait réduire considérablement l'efficacité de notre comité.

**Le président:** Monsieur Robinson, j'espère donc que vous allez en faire part au représentant de votre parti à la commission, tout comme nous le faisons de notre côté, et je sais que le libéral, monsieur Allmand, le fera lui aussi.

**M. Kindy:** Je me demande pourquoi cette réduction de presque 50 p. 100 du budget; c'est toute une réduction. Est-ce que parce que les prévisions budgétaires étaient trop élevées ou . . . ?

**Le président:** Les comités permanents, monsieur Kindy, en sont arrivés à des budgets proposés totalisant 7,9 millions de dollars pour la présente année financière de façon que les nouveaux comités permanents, en vertu de leurs mandats, puissent adéquatement servir de freins et de contre-poids aux lourdeurs bureaucratiques et réussissent à obtenir les renseignements que nous souhaitons.

La Commission de la régie interne, formée de représentants des trois partis, a d'abord décidé à l'unanimité de nous accorder 2,4 millions de dollars; nous avons réussi, non sans peine, à lui «arracher» 3,7 millions de dollars. Nous avons ajusté nos budgets en fonction de ces 3,7 millions de dollars. Si cela vous semble important, j'espère que vous écrirez au président et . . .

**M. Kindy:** Monsieur le président, je proposerais simplement que nous fassions la même chose avec la Fonction publique . . . coupez de la même façon. Je pense que cela ferait fureur. Vous seriez probablement réélu avec une majorité écrasante.

Motion adoptée.

**Le président:** Monsieur Daubney, s'il vous plaît, si vous pouviez vous limiter à cinq ou six minutes, et la même chose pour messieurs Horner et Kindy.

**M. Daubney:** Très bien. J'aimerais souhaiter la bienvenue aux intervenants au nom des députés et les remercier de leur excellent exposé. Il est très complet, aussi bien en ce qui concerne les recommandations d'ordre administratif que celles touchant les questions de fond. Même si j'en suis certain, nous ne serons pas d'accord avec toutes ces recommandations, il y a là énormément de matière à réflexion. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de le préparer.

J'aimerais poser quelques questions qui découlent de l'exposé. Vous avez nettement critiqué le registre d'accès dans les lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor. À votre avis, comment pourrait-on améliorer ces documents.



[Text]

**Mr. Andrew Roman:** What page was that, just for convenience of reference?

**Mr. Daubney:** I will have to ask our researcher to help us there. While he is doing that, let me go on and ask you a question. You recommend that the access period of time for finding records be reduced to 10 days from 30. I wonder if that is a reasonable period of time, and if so, why do you feel this?

**Ms May:** I think the recommendation really comes from what we have seen as a pattern. I think it may have become evident to the committee members as well that access requests are responded to at the last minute, at the 30 day deadline point. That is when you get your answer. Given that this has been the way it has been used within various departments, with a 10-day time response, at least you would find out their initial response that much quicker. We think 10 days is a reasonable time for finding information that should be readily available.

**Mr. Andrew Roman:** If what seems to be happening is that they start looking for the stuff on day 29 out of a 30-day time period, they might as well start looking on day 9 out of a 10-day time period.

**Mr. Daubney:** Okay. Let me ask you about the public interest override clause that you recommend be applicable, really I guess, to all exemptions. I am really wondering how this would work, who would invoke it, based on what criteria. You made reference earlier in your oral statement to the Ontario draft legislation, which really limits public interest, as I understand it, to environmental and safety concerns. Is that what you have in mind here as well?

**Mr. Andrew Roman:** I was talking to Mr. Sterling last week in Toronto—he was the draftsman of that section—and he suggested to me—and it is not by any means a confidence—that the purpose of that section, as he sees it, is to compel people in the bureaucracy to address their minds to the issue as to whether all of the reasons for non-disclosure might ultimately be outweighed by the public interest in disclosure, because they are balancing interests.

In the way in which the Ontario section is drafted, at least in the very narrow area of public hazards, the bureaucracy would have to be aware that if it ever turned out that they wrongfully failed to disclose, there might be a very big lawsuit. The people who were injured by that wrongful disclosure might have a valid cause of action, and might recover, whereupon the bureaucrat's own career would be tarnished for having wrongfully withheld and having caused the government to pay all those damages. So what he is trying to do there is similar to our provision for creating incentives to disclose and disincentives against wrongfully withholding information.

The debate in Ontario is whether that public interest override should be confined to environmental hazards or made more general. Our advice was that environmental hazards are not the only aspects of public interest in which that override

[Translation]

**M. Andrew Roman:** À quelle page était-ce, exactement?

**M. Daubney:** Je vais demander à notre recherchiste de nous aider. Pendant qu'il le fait, permettez-moi de poursuivre et de vous poser une autre question. Vous recommandez que la période consacrée à retrouver les dossiers soit réduite de 30 à 10 jours. Je me demande s'il s'agit là d'un délai raisonnable et, si c'est le cas, pourquoi le pensez-vous?

**Mme May:** Je pense que cette recommandation découle d'une constatation. Je pense que les membres du Comité eux aussi savent très bien qu'on donne suite aux demandes de consultation à la dernière minute c'est-à-dire le 30<sup>ième</sup> jour du délai. C'est ce qui explique notre point de vue. Puisque c'est ainsi qu'on a procédé jusqu'à maintenant dans divers ministères, avec un délai de réponse de 10 jours, au moins on aura une première réponse d'autant plus rapidement. Nous pensons qu'un délai de 10 jours est raisonnable pour trouver des renseignements qui devraient être faciles à obtenir.

**M. Andrew Roman:** Si c'est vrai qu'on attend au 29<sup>ième</sup> jour d'un délai de 30 jours pour commencer à chercher les renseignements, on pourra très bien commencer à chercher le 9<sup>ième</sup> jour dans le cas d'un délai de 10 jours.

**M. Daubney:** Très bien. Parlons, si vous le voulez bien, de la clause de primauté de l'intérêt public que vous recommandez, si je ne m'abuse, pour toutes les exceptions. Je me demande comment cela pourrait fonctionner, qui invoquerait la clause, sur quels critères. Vous avez fait mention plus tôt dans votre exposé oral du projet de loi en Ontario, qui limite réellement les questions d'intérêt public, de la façon que je le comprends, aux préoccupations touchant l'environnement et la sécurité. Songez-vous à la même chose ici?

**M. Andrew Roman:** Je parlais à M. Sterling la semaine dernière à Toronto—c'est le rédacteur de cet article—et il me laissait entendre, et il ne s'agit en aucun cas d'une confidence, que l'intention de cet article, comme il le voit, est de forcer les fonctionnaires à se demander si l'intérêt public ne pourrait pas l'emporter sur toutes les raisons justifiant la non-divulgateion, parce qu'il s'agit d'intérêts qui se font contrepoids.

De la manière que l'article de la loi ontarienne est rédigé, du moins en ce qui concerne le secteur restreint des dangers publics, les fonctionnaires devraient savoir que si jamais ont, à tort, omis de divulguer des renseignements, ils pourraient faire l'objet d'une sérieuse poursuite en justice. Ceux qui auraient de ce fait subi un préjudice pourraient avoir un motif valable d'action et obtenir réparation tandis que la carrière même du fonctionnaire serait compromise pour avoir, à tort, retenu des renseignements et obligé le gouvernement à payer tous ces dommages-intérêts. Donc, ce qu'il tente de faire ici ressemble à notre disposition visant la mise en place de mesures incitant à divulguer l'information et de mesures visant à empêcher les fonctionnaires de retenir illicitement des renseignements.

En Ontario, le débat porte sur la question de savoir si la primauté de l'intérêt public devrait être limitée aux dangers concernant l'environnement ou si cette notion devrait être appliquée de façon plus générale. À notre avis, les dangers

[Texte]

might apply. I would suggest one example of where this has worked quite well, at least in some cases, which has been before the CRTC, which often deals in confidential information from telephone companies. Even though it is confidential, it will order disclosure if the injury or potential injury to the company is outweighed by the public's need to know. And since ultimately the purpose of all government is to provide the greatest good for the greatest number, or in some other way encapsulate public interest, it should always be a conscious and forced weighing exercise; otherwise you get a knee-jerk reaction that says this belongs to X and X does not want to disclose it, period, end of mental exercise.

• 0955

Now, to answer the second part of your question as to how this gets applied in practice, there may be several stages all the way up to the court, and it may ultimately result, depending on what remedies are available, to have someone seek a mandamus in a court of law to compel disclosure on the grounds that the public interest in disclosure outweighs the clear and direct harm that may exist to the individual. That is one way of forcing people if not to quantify, then at least to describe in some depth and specify what harm will occur, because very often, especially when you are dealing with third-party information, the knee-jerk reflex is to say it is none of your darn business, it is ours. But then when you get beyond that initial knee-jerk and ask how it will it harm you, the answer may well be I cannot think of any way, I am just used to thinking it is that way and we have always done it that way. And that may be the kind of case in which long lethargic reflexes get overcome by public interest considerations.

**Mr. Daubney:** Is your thinking then that all these exemptions should be harms tested or injury tested in some way?

**Mr. Andrew Roman:** I think so, and in relation to that overwhelming public interest test.

**Mr. Daubney:** Do you feel that is adequately set out in section 2 of the act, which describes the purpose of the act?

**Ms May:** No, it does not deal with the public interest override. It sets out the general goal, but, as we have seen, that goal is not met in practice because the exemptions are overly broad and provide too much discretion to refuse disclosure.

Just one parenthetical comment that in the common law there has developed a similar public interest override, and in a number of the decisions from the English Court of Appeal from Lord Denning where he said in the case of someone who is under an obligation within an organization to maintain their trade secrets, if that person steps out of that role and says I need to make this information public, there has been the development in British case law of a public interest override.

[Traduction]

concernant l'environnement ne sont pas les seuls aspects d'intérêt public auxquels on devrait appliquer l'idée de primauté. Je vais vous donner un exemple où cela a très bien marché, du moins dans certains cas, où la question a été soumise au CRTC, lequel a souvent à s'occuper d'informations confidentielles des compagnies de téléphone. Eh bien, même si c'est confidentiel, il ordonne la divulgation si le besoin de savoir du public l'emporte sur le préjudice ou la possibilité de préjudice à la compagnie. Et comme, au bout du compte, la raison d'être de tout gouvernement est de procurer le plus grand bien au plus grand nombre ou de faire la part de l'intérêt public de toute autre manière, il doit toujours s'agir d'une démarche consciente et volontaire ou alors vous obtenez une réaction réflexe: telle chose appartient à X et X refuse qu'on la divulgue, point final, on n'en parle plus.

Pour en venir à la deuxième partie de votre question, comment tout cela s'applique en pratique, on peut concevoir plusieurs étapes dont la dernière serait le tribunal et il pourrait arriver au bout du compte, suivant les correctifs disponibles, que quelqu'un se présente devant les tribunaux pour réclamer une injonction pour forcer la divulgation pour le motif que l'intérêt public l'exige et l'emporte sur tout dommage qui pourrait en résulter directement pour le particulier. Voilà une façon de forcer les gens sinon à quantifier, du moins à décrire avec un minimum de détails et à préciser le dommage qui sera causé, parce que très souvent, surtout lorsqu'on a affaire à une information d'un tiers, la réaction réflexe est de dire: c'est pas de vos affaires, c'est nous que ça regarde. Mais si vous dépassez ce stade initial et demandez: en quoi la divulgation vous causera-t-elle un dommage, il pourrait bien arriver que la réponse soit: je ne sais pas, j'ai l'habitude de penser comme ça et nous avons toujours fait ça comme ça. Ce pourrait être le genre de situation dans laquelle de vieux réflexes incrustés sont ébranlés par des considérations de l'ordre de l'intérêt public.

**M. Daubney:** Êtes-vous d'avis, alors, qu'il faudrait vérifier d'une façon ou d'une autre les dommages ou les dégâts susceptibles de résulter de toutes ces dispenses?

**M. Andrew Roman:** Je le pense, et en rapport avec l'intérêt public supérieur.

**M. Daubney:** Estimez-vous que l'article 2 de la loi, celui dans lequel on expose l'objet de la loi, est assez précis sur ce point?

**Mme May:** Non, il n'est pas question que la primauté de l'intérêt public. L'article expose l'objectif général, mais, comme nous avons pu le voir, l'objectif n'est pas atteint en pratique parce qu'il y a trop de dispenses et qu'il y a trop de latitude de refuser la divulgation.

Juste un commentaire en passant: dans la *Common Law*, il s'est développé un type semblable de primauté de l'intérêt public. Un certain nombre de décisions de Lord Denning de la Cour d'appel britannique disent que quand quelqu'un appartenant à une organisation est soumis à l'obligation de préserver des secrets commerciaux, si cette personne prend une distance par rapport à son rôle et dit: je dois rendre l'information publique, il s'est développé dans le droit britannique une



[Text]

There is certainly a lot of rational argument that such should be entrenched in the Access to Information Act so that you then have a sweeping—it covers all the other exemptions that in the case of clear public interest that information must be released.

**Mr. Andrew Roman:** If you can analogize this to a scale, and perhaps because I am a lawyer I am used to thinking about the scales of justice, what we are proposing is that these items be put on the two pans and weighed, because the way the act can be characterized now, when you hit one of the exemptions or any of the reasons for non-disclosure, it never even gets on the scale and never even gets weighed. All we are really suggesting is that it should be weighed against the public interest in every case and should be put on the scales.

**Mr. Daubney:** I just want to go back, in closing, to my first question, your references on page 3 of your brief, at the bottom.

**Ms May:** I apologize. It was a reference in passing to the access register which we have found uninformative and not helpful. I do not know if I can defer to another presenter, but I know that the Consumers' Association of Canada has dealt with this in more detail in their brief and called for the abolition of the access register. If I can say that theirs is more detailed on this point, we also find it useless, and to that extent we support their submission.

**Mr. Daubney:** What about more or less informed, shall I say, users of the act? Maybe it is of some use of them.

**Ms May:** I think it serves to confuse anybody who is not initiated into the mysteries of the access legislation than to help them.

**Mr. Daubney:** Really. If you want to give some more thought to that and send us a letter, maybe outlining in writing some of your specific concerns, that might be useful. Thank you very much.

**The Chairman:** Dr. Horner.

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman. As a public interest research group, how many requests for access have you made through consultants or . . . ?

**Mr. Andrew Roman:** Maybe about 10. As we said earlier, we try to avoid using the act whenever possible.

**Mr. Horner:** I can understand why, if you say the press release gives you the same thing. And if you can get the press release sent out, why go through access? But is not that the same for everyone? You know, you are making an argument of why should people be charged when they are going through access. But then if they can get the same information without putting in a request, why would they bother?

[Translation]

jurisprudence de la primauté de l'intérêt public. Il ne manque certainement pas d'arguments rationnels pour l'inscrire dans la Loi sur l'accès à l'information, si bien que toutes les dispenses seraient couvertes d'un coup: dans les cas où l'intérêt public est clairement en jeu, l'information doit être divulguée.

**M. Andrew Roman:** On peut visualiser tout ça sous la forme d'une balance. Je suis avocat, je pense peut-être à la balance de la Justice par déformation professionnelle. Ce que nous proposons, c'est de mettre tous ces points sur les plateaux de la balance et de les peser, parce que comme la loi se présente maintenant, quand on vient aux dispenses et aux motifs de non-divulgaration, jamais ils ne sont pesés. Ce que nous voulons dire au fond, c'est qu'il faudrait toujours les confronter à l'intérêt public dans chaque cas, les jeter sur la balance.

**M. Daubney:** En terminant, j'aimerais revenir à ma première question, vos notes à la page 3 de votre exposé, en bas.

**Mme May:** Je m'excuse. C'était une allusion en passant au registre d'accès, que nous avons trouvé dépourvu de valeur informative et sans utilité. Je ne sais si je peux m'en remettre à la présentation de quelqu'un d'autre, mais je sais que l'Association des Consommateurs du Canada a approfondi la question dans son exposé et réclamé l'abolition du registre d'accès. Sa présentation sur ce sujet est plus approfondie, disais-je, mais nous aussi le trouvons utile et dans cette mesure nous appuyons sa présentation.

**M. Daubney:** Que se passe-t-il alors avec les utilisateurs de la loi qui sont, disons, plus ou moins informés? Peut-être qu'il leur serait utile à eux.

**Mme May:** Je pense qu'il est plus susceptible d'embrouiller ceux qui ne sont pas initiés aux mystères de la loi sur l'accès que de les aider.

**M. Daubney:** Vraiment. Si vous voulez, vous pouvez y réfléchir encore et nous envoyer une lettre, peut-être, dans laquelle vous préciseriez vos préoccupations, ça pourrait être utile. Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Horner.

**M. Horner:** Merci, monsieur le président. En tant que groupe de recherche sur l'intérêt public, combien de demandes de consultation avez-vous faites par l'intermédiaire de consultants ou . . . ?

**M. Andrew Roman:** Je dirais une dizaine. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, nous essayons d'éviter de recourir à la loi chaque fois que possible.

**M. Horner:** Je peux vous comprendre si, comme vous le dites, les communiqués de presse vous disent la même chose. Et si vous pouvez faire envoyer le communiqué, pourquoi faire les démarches de consultation? Mais n'en est-il pas ainsi pour tout le monde? Vous savez, vous soulevez une controverse sur le pourquoi des frais exigés des personnes qui font les démarches de consultation. Si elles peuvent obtenir la même information sans présenter de requête, pourquoi s'en donneraient-elles la peine?

[Texte]

[Traduction]

• 1000

**Mr. Andrew Roman:** Perhaps it is that they think the act is there and therefore has to be used or perhaps it is due to a growing climate on the part of the Public Service which feels that because the act is there it should be used.

**Mr. Horner:** You say that most people remain unaware of the act and without public education it will be the turn of the century before the act is understood and freedom of information is a reality in Canada. Do you believe it is the mandate of the government to provide this education, or your mandate?

**Mr. Andrew Roman:** The government has a great deal more money than we have. While we have some brochures here and are happy to educate people about our program, I think it is the government's duty to educate people about theirs. We are not the propaganda department for the government, as much as we like to give them a credit where credit is due.

**Mr. Horner:** You have made a lot of recommendations here. I am also interested in the "whistle blower" legislation. I think the only way this could be implemented would be to have a separate "whistle blowers" act to cover all acts, not incorporate it into this legislation.

**Mr. Andrew Roman:** Maybe the term "whistle blower" is a bit more dramatic than it should be. I hope it does not lead you astray into thinking that the idea we are proposing is really to encourage people to sabotage their superiors. That is not the idea. It is often the situation that, depending on who gets the request, somebody low down in the bowels of the department says that the matter is routine and then someone later disagrees, perhaps in the face of legal advice to the contrary.

Whether you handle it in one act or in this act really comes down to your own legislative timetable. You have this act in front of you. Here is an example where you can deal with it. You can try it out here, see how it works and then perhaps apply it in its different aspects in other acts. My advice is that while you have your legislative window on this one, use it.

**Mr. Horner:** With respect to section 23 regarding exemptions of solicitor-client privilege, you say there has been a misuse. Do you feel the misuse has been to such an extent that it requires a narrowing of this . . . ?

**Mr. Andrew Roman:** Solicitor-client privilege covers a lot of sins. In some people's mind, the mere fact that one might at some point wish to talk to a lawyer or has at some point talked to a lawyer, suddenly brings in this very long and elastic blanket of solicitor-client privilege in a way that would never be accepted in the courts.

Because I do not have access to all the requests that have been refused, I cannot document how often it happens. It seems to me that there is no reason why the privilege one has

**M. Andrew Roman:** C'est peut-être que ces gens se disent que la loi est là et qu'il faut donc y recourir ou c'est peut-être dû au climat qui s'installe de plus en plus à la Fonction publique et qui fait qu'on se dit que puisque la loi est là, on devrait y recourir.

**M. Horner:** Vous dites que la plupart des gens ignorent encore la loi et que sans éducation du public il faudra encore des années pour que la loi soit comprise et que la liberté d'information devienne réalité au Canada. Croyez-vous que c'est au gouvernement de faire cette éducation ou à vous?

**M. Andrew Roman:** Le gouvernement a beaucoup plus d'argent que nous. Nous avons un certain nombre de brochures et nous sommes heureux d'informer les gens de notre programme, mais je pense qu'il incombe au gouvernement d'informer les gens des siens. Nous ne sommes pas le service de la propagande du gouvernement, encore que nous soyons parfaitement disposés à lui reconnaître le mérite de ce qu'il fait de bien.

**M. Horner:** Vous avez formulé beaucoup de recommandations. La loi de dénonciation m'intéresse aussi. Je pense que la seule façon dont on pourrait en envisager la mise en oeuvre serait de concevoir une loi de dénonciation distincte qui couvrirait toutes les lois, pas d'en incorporer le principe à la loi qui nous occupe.

**M. Andrew Roman:** Peut-être le mot dénonciation est-il un peu fort. J'espère qu'il ne vous incite pas à penser que le principe que nous proposons d'incarner revient à encourager les gens à tirer le tapis de sous les pieds de leurs supérieurs. Ce n'est pas ça. Il arrive souvent, selon la position de celui qui reçoit la requête, que quelqu'un aux fins fonds du service affirme qu'il s'agit d'affaire courante et que quelqu'un plus tard soit en désaccord, peut-être devant un avis juridique affirmant le contraire.

Quant à la question d'incarner le principe dans une loi distincte ou dans celle-ci, ça dépend surtout de votre calendrier législatif. Vous avez cette loi devant vous. C'est une occasion qui se présente. Vous pouvez l'incarner dans cette loi, voir le résultat puis éventuellement en appliquer différents aspects dans d'autres lois. Moi je dis que, puisque l'occasion se présente, pourquoi ne pas en profiter.

**M. Horner:** En ce qui concerne l'article 23 sur le secret professionnel des avocats et sur la dispense qui s'y rattache, vous affirmez qu'il y a eu abus. Croyez-vous qu'il y a eu abus à tel point qu'il faudrait restreindre la dispense . . . ?

**M. Andrew Roman:** Le secret professionnel des avocats cache bien des péchés. Dans l'esprit de certains, du simple fait qu'on puisse à un moment donné vouloir parler à un avocat ou qu'on a, à un moment donné, parlé à un avocat, on peut invoquer de façon très élastique la notion de secret professionnel des avocats d'une manière qu'aucun tribunal n'accepterait.

Comme je n'ai pas accès à toutes les demandes qui ont été rejetées, je ne peux avancer de chiffres sur le nombre de fois où ça se produit. Il me semble qu'il n'y a aucune raison justifiant



[Text]

in a criminal court ought to be abused to cover routine government information.

**Mr. Horner:** Of the 10 or 12 requests you have submitted, how many have been refused?

**Mr. Andrew Roman:** I would have to look them up, but I do not know if any have been refused on this basis.

**Mr. Horner:** Getting back to this Fouillard case, do you really feel that the fees suggested here of \$96, which I suggest might be tax deductible, are excessive?

**Ms May:** What we are suggesting here is that the process this woman went through of first asking for the information on a general information request... that the fees may be excessive if you accept that you get an access request to obtain information which is clearly public.

What is excessive, I suggest, is that first... What is indicative of this trend we have been concerned about is that people force average citizens to go into the access stream as opposed to a normal request for information.

She was refused by Agriculture Canada basically because they said it was too much trouble to photocopy the stuff. Then she was told that if she really wanted it, she should make an access request. She was then told it had taken them 12 hours to locate the labels. If it took them 12 hours, it is an indication that their filing is not very good. One hundred dollars may not seem like very much, but given the type of information she was requesting... it may not be excessive, but certainly the whole process was unnecessary.

**Mr. Andrew Roman:** I may be a little less polite than Miss May about this. I cannot understand how it can take anyone 12 hours to find 7 labels unless someone's filing system is in a total state of disarray.

**Mr. Horner:** We will leave it. Thank you very much.

• 1005

**The Chairman:** Thank you, Dr. Horner. Dr. Kindy, about five minutes if you do not mind.

**Mr. Kindy:** I would like maybe to have a little bit more precision on the waiver. You said that the public interest group should not pay fees. So I imagine those fees would be subsidized by the government as such. It would be creating almost another bureaucracy, if you would not be paying fees for x information. Why would you feel that you should be treated differently than anyone else?

**Mr. Andrew Roman:** It is not us in particular. As I said before, this is not a special pleading for us. One of the problems that exists in this business is that there is no competition, there is no marketplace force here to force the government to be as efficient, let us say, as industry would, to use computers to sort out your filing system and so on. If there were diverse and antagonistic sources of government informa-

[Translation]

que le privilège dont on jouit devant un tribunal soit utilisé pour couvrir une information gouvernementale courante.

**M. Horner:** Sur les 10 ou 12 demandes que vous avez présentées, combine ont été rejetées?

**M. Andrew Roman:** Il faudrait que je vérifie, mais je ne sais pas s'il y en a eues de refusées pour ce motif.

**M. Horner:** Revenons-en au cas Fouillard. Estimez-vous vraiment que les droits indiqués ici, 96\$, que je soupçonne d'être déductibles d'impôt, soient exagérés?

**Mme May:** Ce que nous voulons faire comprendre, c'est que toutes les démarches que cette femme a dû accomplir, d'abord se renseigner sur la façon de présenter une demande d'information générale... que les droits exigés sont exagérés si vous considérez qu'il faut faire une démarche de demande de consultation pour obtenir une information qui est résolument du domaine public.

Ce qui est exagéré, je dirais, c'est d'abord... Ce qui est typique de la tendance qui nous préoccupe c'est que des gens forcent des citoyens moyens à faire les démarches de consultation, par opposition à une demande d'information normale.

Elle s'est vu opposer un refus par Agriculture Canada essentiellement parce que, soutenait-on, c'était trop compliqué de photocopier les documents. On lui a alors dit que, si elle les voulait vraiment, elle devrait présenter une demande de consultation. Ils lui ont alors dit qu'il leur avait fallu 12 heures pour localiser les étiquettes. S'il leur a fallu 12 heures, c'est signe que leur classement n'est pas très bon. Une centaine de dollars, ça peut ne pas sembler beaucoup, mais vu le genre d'information qu'elle demandait... ce n'est peut-être pas exagéré, mais tout le processus n'était certainement pas nécessaire.

**M. Andrew Roman:** Je vais être un peu moins poli que M<sup>me</sup> May. Je ne comprends pas comment il se fait que ça prenne 12 heures pour trouver sept étiquettes, à moins que le système de classement soit un fouillis total.

**M. Horner:** Nous en resterons là. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci, monsieur Horner. Monsieur Kindy, environ cinq minutes, si vous n'y voyez pas d'objection.

**M. Kindy:** J'aimerais avoir quelques précisions sur la dispense de paiements des droits. Vous avez dit que le groupe d'intérêt public ne devrait pas être tenu de verser des droits. Alors je suppose que ces droits seraient assumés par le gouvernement. Ça reviendrait presque à créer une autre bureaucratie, si vous ne versiez pas de droits pour l'information. Pourquoi estimez-vous que vous devriez être traités différemment des autres?

**M. Andrew Roman:** Ce n'est pas pour nous en particulier. Comme je l'ai déjà dit, nous ne demandons rien pour nous tout spécialement. L'un des problèmes qui se posent dans ce genre d'affaire, c'est qu'il n'y a pas de concurrence, il n'y a pas de force du marché pour contraindre le gouvernement à être aussi efficace que, disons, l'industrie le serait, d'utiliser l'ordinateur pour mettre de l'ordre dans le système de classement, et ainsi

*[Texte]*

tion, then there would be an incentive to bring the costs down. But as we were just discussing with the labels, you either get what seemed to me to be dishonest padding of expenses or you get an allowance of gross inefficiency.

**Mr. Kindy:** Yes, but still you do not answer my question. My question is why should you be exempt from fees as public interest groups—not only you, but all the others?

**Mr. Andrew Roman:** I am not suggesting that it be only for public interest groups. I am suggesting that it be for anybody, whether it be an agricultural association or whatever. If the department thinks that there is a public interest, not just us, in disclosing that information and making it public, simply because no one may have asked for it before it may never have been disclosed before, but if there is some legitimate reason for disclosing it, then it should be seen as part of the government's information duty to communicate with its citizenry.

**Mr. Kindy:** I imagine any information that becomes public has some public interest application, so who is going to determine what is public interest and what is not? It is another bureaucrat who is going to determine it, I imagine.

**Mr. Andrew Roman:** Let me give you a concrete example of the opposite and perhaps this helps to put it into perspective. There are cases in which an industry may be seeking to gather information on its competitors for its own commercial reasons, because it will advantage that industry.

**Mr. Horner:** Business espionage.

**Mr. Andrew Roman:** Well, it is business espionage, it is marketing research. You call it what you like. I do not see anything wrong with that if the act allows it. What it does amount to, though, is that it is a very narrow private interest that is being served. You are quite right, there is no reason why the taxpayers should subsidize that. But if you start to go to the opposite extreme and the government charges for everything, pretty soon, if you write a letter to the Prime Minister, he is going to charge you for a reply. There has to be an end to the notion that you have to recover every cost.

The government has some legitimate expenses to communicate with people and the mere fact that we passed something called an Access to Information Act does not mean that you have to move to a total philosophy of user pay and cost recovery for information that, in the ordinary course of business, it is the government's duty to disseminate.

**Mr. Kindy:** Another question is in your recommendation 28 you say that an individual or group should be able to sue for damages for wrongfully withheld information. What type of damages? Would you put limits on those damages or would you make the court decide what the damages should be?

**Mr. Andrew Roman:** The court would put the limit on it, because you have to demonstrate that you have damages, otherwise you do not get any. This is part of the package that I mentioned earlier that includes the previous one, because there

*[Traduction]*

de suite. S'il y avait des sources diverses et concurrentes d'information gouvernementale, il y aurait là un encouragement à réduire les coûts. Mais nous parlions des étiquettes à l'instant: pour moi, il s'agit bien d'un gonflage malhonnête des dépenses ou bien d'une prime à la grossière inefficacité.

**M. Kindy:** Oui, mais vous ne répondez toujours pas à ma question. Ma question est celle-ci: pourquoi, en tant que groupe d'intérêt public, devriez-vous être dispensés des droits, et non seulement vous mais tous les autres?

**M. Andrew Roman:** Je ne demande pas que la dispense soit réservée aux seuls groupes d'intérêt public. Je demande qu'elle s'applique à quiconque, que ce soit une association agricole ou quoi que ce soit. Si le ministère, et pas seulement nous, estime qu'il y a de l'intérêt public de communiquer l'information et de la rendre publique—elle peut n'avoir jamais été communiquée auparavant si personne ne l'a demandée—mais s'il existe une raison légitime de la communiquer, il faudrait que cette communication soit considérée comme faisant partie de la responsabilité du gouvernement d'informer les citoyens.

**M. Kindy:** Je présume que toute information qui devient publique peut d'une façon ou d'une autre être d'intérêt public; qui déterminera ce qui est d'intérêt public et ce qui ne l'est pas? Je suppose que ce sera la tâche d'un autre bureaucrate.

**M. Andrew Roman:** Laissez-moi vous donner un exemple concret du contraire, ça aidera à saisir ce que nous voulons dire. On peut imaginer qu'une entreprise cherche à obtenir de l'information sur ses concurrents dans son intérêt, parce que cette information lui procurera un avantage.

**M. Horner:** Espionnage industriel.

**M. Andrew Roman:** Espionnage industriel, recherche de marketing, appelez ça comme vous voulez. Je ne vois rien de mal là-dedans si la loi le permet. Ce qu'il faut retenir, cependant, c'est que c'est un intérêt très privé et très restreint qui est servi. Vous avez tout à fait raison: il n'y a aucune raison pour que les contribuables subventionnent une telle manœuvre. Mais si on va à l'autre extrême et si le gouvernement fait tout payer, bientôt, si vous écrivez au premier ministre, il vous fera payer sa réponse. Il faut en finir avec l'idée qu'il faut recouvrer tous les coûts.

Le gouvernement encourt des dépenses légitimes à communiquer avec la population et ce n'est pas parce qu'il a adopté une Loi sur l'accès à l'information qu'il doit du même coup faire systématiquement payer l'utilisateur et recouvrer tous les coûts d'une information qu'il est, en temps normal, de son devoir de diffuser.

**M. Kindy:** Votre recommandation 28 soulève une autre question. Vous dites qu'un particulier ou un groupe devraient pouvoir intenter des poursuites en dommages pour refus arbitraire de communiquer une information. Quel genre de dommages? Établissez-vous une limite aux dommages à considérer ou laisseriez-vous le tribunal décider?

**M. Andrew Roman:** Le tribunal déciderait, parce qu'il incombe à l'intéressé de démontrer qu'il y a dommages; autrement, il n'y en a pas. Cela fait partie de l'ensemble que j'ai mentionné plus tôt et qui comprend la mesure précédente,



[Text]

may well be circumstances and I suspect it would be more commercial groups than public interest groups that would encounter the damages, where they are hurt by virtue of their inability to get information.

Again, if you think about how the access process works, if an access request is turned down, the individual public servant who did that, by the time this thing works its way through the commissioner and the courts and everything else may well be in another department or may have died of old age or it will all be forgotten. So the incentive in those circumstances is to say let the Department of Justice worry about it, because if I wrongfully withhold any information, who cares? Whereas if I give something out and my deputy is unhappy, I am going to be in trouble. It is that imbalance between incentives that we are trying to change here. If there is legitimate injury, why should a judge not be able so to find?

**Mr. Kindy:** You would really like us to establish a precedent and say we can sue the Crown. Because really what you are doing is you are suing the government.

• 1010

**Mr. Andrew Roman:** I am asking you in effect to legislate the tort of wrongfully withholding information, so that a judge—not you, but a judge—can establish such precedents as arise. That is not really a precedent if you think of it in philosophical terms, because where someone is wrongfully injured, normally the law provides a remedy. All I am suggesting is that this be part of that normal situation. Where there is a wrong, there is a remedy: that is one of the oldest legal clichés.

**Mr. Kindy:** I cannot agree with you on that subject, so another point here... You would like the Information Commissioner to become an advocate for the consumer; to defend the interests, I imagine, of consumers generally, the public in general. Could you maybe elaborate on that a little?

**Mr. Andrew Roman:** Again, “advocate” may be a colorful word there to get your attention. The basic intention is that one should not be asking the question about the Information Commissioner, just whose side are you on? The reason for that is that it seems very often there is so much stacked against getting information out that the last thing you want is yet another review process that adds to the stack on the other side. In the same way as an ombudsman or whatever is supposed to be providing assistance to the constituency which is the public at large, the Information Commissioner should see as her constituency the people who want information, not those who want to withhold it, just as a way of providing a sense of balance.

**Mr. Kindy:** Would you like to have all the Crown corporations included in that, so the information would be provided from the Crown corporations as well?

[Translation]

parce qu'il peut très bien survenir des situations où des groupes—et j'imagine fort bien que ce soit le cas de groupes commerciaux plutôt que de groupes d'intérêt public—aient à subir des dommages, qu'ils aient à subir le contre-coup de leur incapacité d'obtenir l'information.

Encore une fois, quand on pense au processus de consultation, si une demande de consultation est rejetée, avec tout le temps qu'il faut pour que l'affaire suive son cours, qu'elle soit examinée par le commissaire puis par les tribunaux et ainsi de suite, il se pourrait bien que le fonctionnaire qui l'a rejetée ait été muté dans un autre ministère, qu'il soit mort de vieillesse et que l'affaire soit oubliée. Le réflexe naturel dans de telles circonstances, c'est de se dire: que le ministère de la Justice se débrouille avec cela, parce que qui se soucie que j'aie arbitrairement refusé de communiquer de l'information? Tandis que si je révèle une chose et que mon adjoint n'est pas content, je vais avoir des ennuis. C'est ce déséquilibre entre les points de vue que nous essayons de corriger. S'il y a effectivement dommage, pourquoi un juge ne pourrait-il le constater?

**M. Kindy:** Vous voudriez vraiment que nous créions une précédent et que nous disions qu'il est permis de poursuivre la Couronne. Parce que au fond, dans ce que vous dites, tout revient à poursuivre le gouvernement en justice.

**M. Andrew Roman:** Je vous demande en effet d'inscrire dans la loi le délit de refus arbitraire de communiquer une information, afin qu'un juge—pas vous, un juge—puisse établir les précédents qui se présenteront. Il ne s'agit pas vraiment de précédent si on s'attache à l'aspect philosophique de la chose puisque la loi prévoit normalement une réparation lorsque quelqu'un est victime d'une injustice. Tout ce que je demande, c'est qu'on fasse dans ce cas-ci comme en situation normale. Là où il y a tort, il y a réparation, c'est l'un des plus anciens principes de la justice.

**M. Kindy:** Je ne peux être d'accord avec vous sur ce sujet. Aussi, passons à un autre point... Vous voudriez que le commissaire à l'information se fasse l'avocat du consommateur, qu'il défende les intérêts, je suppose, de l'ensemble des consommateurs, du public. Voudriez-vous préciser votre point de vue quelque peu?

**M. Andrew Roman:** Là encore, le mot «avocat» est un mot un peu fort destiné à attirer votre attention. L'intention fondamentale est de faire en sorte qu'on n'ait pas à se demander de quel bord est le commissaire à l'information. La raison, c'est qu'il y a tellement de complications pour obtenir de l'information qu'on ne voudrait surtout pas d'un autre processus d'examen pour venir encore compliquer les choses. Tout comme le protecteur du citoyen est censé venir en aide au groupe qu'il représente, qui est le public, le commissaire à l'information devrait considérer comme étant le groupe qu'il représente, les gens qui veulent de l'information, pas ceux qui refusent de la communiquer, pour corriger un peu le déséquilibre.

**M. Kindy:** Voudriez-vous que les sociétés de la Couronne soient incluses, afin que l'information puisse également provenir des sociétés de la Couronne?

*[Texte]*

**Mr. Andrew Roman:** Everybody that is part of the government, including Crown corporations. A Crown corporation is very often simply another way of governing. The fact that we have created the legal fiction of a corporation and that the Crown owns all the shares of it really ought not to make any difference in functional terms.

**The Chairman:** Thank you ever so much for coming before our committee. I am sure it has been most helpful to us. Your brief is quite detailed. We are going to have to spend some time with our experts on it, going through it so we can get the true implications of what you are saying. Thank you very much.

The next group appearing this morning is the Consumers' Association of Canada. Again we have Mr. David McKendry and Mr. John Tyhurst, who is the counsel. Mr. McKendry is the director of the Regulated Industries Program for the Consumers' Association of Canada. Mr. McKendry, would you kindly make whatever presentation you might like? We have your brief. Then we will go to questions.

**Mr. David McKendry (Director, Regulated Industries Program, Consumers' Association of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Tyhurst will be making a brief opening statement, and then we would be pleased to answer your questions.

In our written submission I think I explained the role of the Consumers' Association, who we are and what we do. We are a national organization with chapters across the country and all the provinces and both the territories. We have about 150,000 members across Canada.

**Mr. John Tyhurst (Counsel, Consumers' Association of Canada):** I first of all would like to express the appreciation of the Consumers' Association of Canada for this opportunity to appear before you on this important subject. This committee has attracted a high degree of interest and a wealth of thoughtful commentary. This is understandable. The Access to Information Act touches every one of us as citizens in a free and democratic country.

As David McKendry as mentioned, both of us work for the advocacy arm of the Consumers' Association of Canada. The Regulated Industries Program intervenes on behalf of consumers before numerous federal tribunals and in the courts. This is the perspective we bring to our review of the Access to Information Act. The act provides a path to information to strengthen our submissions and bolster our research.

• 1015

Disclosure of information is not only in the interests of consumers, it is in the interests of the tribunals before which we appear, because their decisions, which often have a strong policy aspect, will be more complete and accurate if all the information is on the table before them.

*[Traduction]*

**M. Andrew Roman:** Tout ce qui fait partie du gouvernement, y compris les sociétés de la Couronne. Une société de la Couronne est très souvent tout simplement une autre façon d'exercer le gouvernement. Le fait qu'on a créé la fiction juridique de société et que la Couronne en possède toutes les parts ne fait pas vraiment de différence pour ce qui est de l'aspect fonctionnel.

**Le président:** Merci infiniment d'être venu vous exprimer devant notre Comité. Vos propos nous sont très utiles, j'en suis sûr. Votre exposé est passablement détaillé. Il faudra un certain temps pour l'examiner de concert avec nos spécialistes et pour en dégager toutes les implications. Merci beaucoup.

Le prochain groupe que nous entendrons ce matin est l'Association des consommateurs du Canada. Il y a M. David McKendry et M. John Tyhurst, qui est l'avocat. M. McKendry est le directeur du programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada. Monsieur McKendry, auriez-vous l'obligeance de faire la présentation de votre choix? Nous avons votre exposé. Nous passerons ensuite aux questions.

**M. David McKendry (directeur, programme des industries réglementées, Association des consommateurs du Canada):** Merci, monsieur le président. M. Tyhurst fera une brève déclaration d'ouverture; ensuite nous serons heureux de répondre à vos questions.

Dans notre exposé écrit, je pense avoir bien expliqué le rôle de l'Association des consommateurs, ce que nous sommes et ce que nous faisons. Nous sommes une organisation nationale qui compte des sections partout au pays, dans toutes les provinces et dans les deux territoires. Nous avons environ 150,000 membres au Canada.

**M. John Tyhurst (avocat, Association des consommateurs du Canada):** J'aimerais tout d'abord, au nom de l'Association des consommateurs du Canada, vous remercier de l'occasion qui nous est donnée de nous exprimer sur cet important sujet. Ce comité a suscité beaucoup d'intérêt et favorisé l'expression d'une masse de commentaires éclairés. Cela se comprend. La Loi sur l'accès à l'information touche chacun de nous en tant que citoyens d'un pays libre et démocratique.

Comme David McKendry l'a mentionné, nous appartenons au bras judiciaire de l'Association des consommateurs du Canada. Le programme des industries réglementées intervient au nom des consommateurs devant nombre de tribunaux fédéraux et autres. C'est cet angle que nous avons adopté pour notre examen de la Loi sur l'accès à l'information. La loi nous ouvre une porte nous donnant accès à une information propre à donner plus de force à nos présentations et à soutenir nos recherches.

La divulgation de l'information n'est pas seulement dans l'intérêt des consommateurs, elle est aussi dans celui des tribunaux devant lesquels nous comparaissons parce que leurs décisions, qui ont souvent un aspect politique marqué, seront



[Text]

The focus of our activities can be seen from the appendix to our March 1986 submission, which lists the subject-matter of the 24 access to information requests filed by the program in the period since the act was put into effect. Fifteen of these requests have been with tribunals, almost half of those with the CRTC, and a number with other tribunals such as the CTC.

The table shows that the response of the government institutions with respect to waiver of fees, information disclosure and complaints has varied. To make a rough generalization, our experience has been most favourable with respect to the CRTC and least favourable with respect to Agriculture Canada and the Canadian Transport Commission.

We have distributed a summary of the recommendations made in our written submission to the clerk this morning. I would like to draw your attention specifically to what we believe are the three most important recommendations. They are, as listed in the summary: number one, scope of the act; number four, fees; number five, enforcement.

Dealing with the first issue, we are concerned that the act does not cover important government institutions, for which there is significant public interest in access to information. As we mention in our submission, CAC has been particularly frustrated by an inability to obtain information from Canada Post in order to make effective presentations about proposed postal regulations, including rate increases. Public debate on the role and function of this institution would arguably have benefited from fuller disclosure of such information.

There are other bodies left out of the act, such as the agricultural marketing agencies for chicken, turkey and eggs. These agencies have effective taxing powers through consumer and producer levies. The Canadian Egg Marketing Agency, for example, collects about \$34 million annually in levies, more than half of which are collected from consumers. The agency is also established under an act of Parliament, the Farm Products Marketing Agencies Act. However, it is not subject to the Access to Information Act. There is something wrong with that. In our view, the act should be amended to abolish schedule I and include a general provision which brings Crown corporations and statutory agencies within its purview.

The second matter I want to address is fees charged under the act. In our submission, we suggest what might be regarded

[Translation]

meilleures et plus judicieuses s'ils disposent de tous les renseignements possibles avant de les prendre.

Les points de convergence de nos activités sont mis en lumière à l'annexe de notre présentation de mars 1986 qui énumère l'objet des 24 demandes d'accès à l'information présentées en vertu du programme dans la période écoulée depuis l'entrée en vigueur de la loi. Quinze de ces demandes ont abouti devant les tribunaux, presque la moitié d'entre elles devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et un certain nombre devant d'autres tribunaux comme la Commission canadienne des transports.

Le tableau montre que les réponses des institutions gouvernementales en ce qui concerne la dispense des frais de demande, la divulgation de l'information et les plaintes ont été variables. Si l'on veut généraliser globalement, on peut dire que notre expérience a été très favorable en ce qui concerne le CRTC et moins favorable dans le cas d'Agriculture Canada et de la Commission canadienne des transports.

Nous avons distribué un sommaire des recommandations faites dans notre présentation écrite au greffier ce matin. Permettez-moi d'attirer votre attention plus précisément sur ce que nous croyons être les trois recommandations les plus importantes. Il s'agit, dans l'ordre où elles apparaissent dans le sommaire, de la recommandation numéro 1 traitant de la portée de la loi, de la recommandation numéro 4 relative aux frais et de la recommandation numéro 5 relative à la mise en application.

En ce qui concerne la première recommandation, nous nous préoccupons du fait que la loi ne s'applique pas à d'importantes institutions gouvernementales dont les documents sont pourtant d'intérêt public au premier chef. Comme nous le mentionnons dans la présentation, l'Association des consommateurs du Canada (ACC) a été particulièrement déçue de ne pouvoir obtenir de Postes Canada les informations qui lui auraient permis de faire des propositions utiles sur les projets de règlements postaux, y compris les augmentations de tarifs. Le débat public concernant le rôle et la fonction de cet organisme aurait sans doute profité d'une divulgation plus complète des informations pertinentes.

Il existe d'autres organismes qui échappent à l'application de la loi, comme les offices de commercialisation du poulet, de la dinde et des oeufs. Ces offices possèdent pourtant des pouvoirs de taxation virtuels en ce sens qu'ils perçoivent des contributions du consommateur et du producteur. L'Office canadien de commercialisation des oeufs, par exemple, perçoit environ 34 millions de dollars par année en contributions, dont plus de la moitié provient des consommateurs. L'Office est aussi constitué en vertu d'une loi du Parlement, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Toutefois, il n'est pas assujéti à l'application de la Loi sur l'accès à l'information et il y a là une lacune. À notre avis, la Loi devrait être modifiée de façon à abolir l'annexe I et à inclure une disposition générale qui assujétirait les sociétés de la Couronne et les organismes créés par une loi à l'application de la Loi sur l'accès à l'information.

Le deuxième point que je voudrais aborder c'est celui des frais perçus en vertu de la loi. Dans notre présentation, nous

*[Texte]*

as something of a radical departure from the current act. We advocate the abolition of not only the application fee, but also the search and preparation fees. We have suggested this for a number of reasons. First, in our experience, the fee waivers are inconsistently granted and fees are often used by bureaucrats to frustrate access to information, whether intentionally or not. Second, a complaint to the Information Commissioner provides no remedy for unreasonable fees because the department holds all the cards in justifying the costs allocated. The commissioner's only basis for review is that the department added up the numbers correctly. There is no review on whether or not the public interest would be in the interest of fee waiver.

Finally and most importantly, it is evident that such fees may be more trouble than they are worth. According to the Treasury Board submission to this committee, in the 27 months ending September 30, 1985 in which the act was in existence, only \$61,420 in access fees were collected; 30% of those were application fees, meaning that only about \$40,000 was collected for search and other fees. This compares with an overall cost of administering the act in the period of about \$8.2 million. Given our experience with the administrative hassles created by calculating and bargaining over search fees, a large chunk of this \$8.2 million could have been saved had the search fee requirement been abolished. Even if it were only 10%, it could be a very cost effective move to abolish these fees.

Now there may be concern that abolishing the access fees would deluge the departments in a series of frivolous requests, based on the hope of financial gain for no cost. We doubt this would be the case, but we would suggest that a way of dealing with this would be to abolish the fees for a period in which monitoring of the effects could take place.

The third matter from our summary of recommendations is related to the powers of the Information Commissioner. Under section 37 of the act, the commissioner does not have the power to order disclosure of documents. The onus is on the party to take the department to court, even when supported by a favourable report of the commissioner. In our view, this onus is misplaced. It places an inordinate burden on a citizen wronged by a department. The powers of a commissioner should be given teeth if the act is to be taken seriously by departments. We therefore suggest the commissioner should be given a clear power in the statute to order disclosure of documents. We also believe there should be a raising of the penalties for a violation of an order of the commissioner under section 67, from \$1,000 to \$10,000.

*[Traduction]*

mettons de l'avant une proposition qu'on peut considérer comme radicalement différente du contenu de la loi actuelle. Nous prenons l'abolition, non seulement du versement initial, mais aussi des frais de recherche et de préparation. Notre proposition s'appuie sur un certain nombre de raisons. En premier lieu, selon notre expérience, les dispenses de paiement des droits sont accordées au petit bonheur et les frais servent souvent aux bureaucrates pour décourager, délibérément ou non, l'accès à l'information. En second lieu, le fait de se plaindre au Commissaire à l'information ne permet nullement de se soustraire aux frais déraisonnables parce que c'est le ministère qui a tous les atouts en main pour justifier les coûts attribués. La seule chose que peut vérifier le Commissaire, c'est l'exactitude des calculs. Il ne peut nullement décider qu'il aurait été dans l'intérêt public d'accorder une dispense de frais.

Enfin, ce qui est plus important, il est évident que de tels frais peuvent causer davantage de problèmes que ce qu'ils rapportent. Selon la présentation du Conseil du Trésor au présent comité, au cours de la période de 27 mois terminée le 30 septembre 1985 pendant laquelle la loi était en vigueur, seulement 61,420\$ en droits d'accès à l'information ont été perçus; de ce total, 30 p. 100 consistaient en versements initiaux, ce qui signifie que seulement environ 40,000\$ ont été perçus en frais de recherche et autres. Comparons maintenant ces chiffres avec le coût global d'application de la loi au cours de la période qui s'est élevé à environ 8,2 millions de dollars. D'après l'expérience que nous possédons de la pagaille administrative créée par le fait de calculer et de négocier les frais de recherche, une grande partie de ces 8,2 millions de dollars aurait pu être épargnée si les frais de recherche avaient été abolis. Et Même si l'on n'avait épargné que 10 p. 100 de ce total, l'abolition serait demeurée quand même fort rentable.

On peut aussi craindre que l'abolition des frais ne suscite un déluge de demandes futiles de la part de personnes désireuses d'obtenir un gain financier à peu de frais. Bien que nous doutions que cela puisse être le cas, nous croyons qu'une bonne façon de s'en assurer serait d'abolir les frais pour une certaine période d'essai afin de pouvoir analyser les effets de cette abolition.

Le troisième point de notre sommaire concerne les pouvoirs du Commissaire à l'information. En vertu de l'article 37 de la loi, le Commissaire ne possède pas le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents. Le fardeau de la preuve incombe au demandeur qui doit traduire le ministère devant le tribunal, même s'il est appuyé par un rapport favorable du Commissaire. À notre avis, il ne s'agit pas d'une situation saine. Cette façon de procéder place un fardeau intempestif sur les épaules d'un citoyen lésé par un ministère. Les pouvoirs du Commissaire devraient avoir plus de mordant si on veut que la Loi soit prise au sérieux par les ministères. Nous proposons donc que la loi confère expressément au Commissaire le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents. Nous estimons aussi que les amendes imposées pour ceux qui enfreignent un ordre du Commissaire (article 67) devraient être haussées de 1,000\$ à 10,000\$.



[Text]

• 1020

Those are our initial comments. We would be happy to answer other questions relating to our recommendations and our submission which the committee might have. Thank you very much.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I wonder if the witnesses have had any dealings at all with the access co-ordinators in the departments with whom they have been in contact, and if so, whether they could comment on the extent to which they had been getting support and assistance from these access co-ordinators and whether or not it is their view that the access co-ordinators are getting the support they need in some cases from their own departments to do the job properly.

**Mr. McKendry:** We have had I would think a reasonable amount of experience with these co-ordinators by virtue of the applications we have set out. John Tyhurst can probably add to my comments, but our experience has been a diverse experience. Some access to information co-ordinators are knowledgeable about the act and are very helpful—for example, suggesting the information is available without filing a request, and here it is.

On the other hand, there are access to information co-ordinators who are not knowledgeable about the act or have an attitude which is not consistent with the spirit of the act. It is very difficult to generalize. Some of them are good and some of them are not so good. John might want to add to this. He has had some direct experience with many of these people as well.

**Mr. Tyhurst:** I would agree with that. The experience is very different, depending upon the department. I suppose the important point is that the act contains a broad amount of discretion. There are a number of areas in which there is discretion as to the disclosure of information and as to fees. This puts a lot of power in the hands of the information co-ordinators in the departments. Their attitude toward the act is an important factor.

Another point is that the resources of some departments seem to have been marshalled in a sense almost to provide enough resources to ensure there is no leakage of information. Agriculture Canada, for example—this is simply a casual observation—appears to have a great deal of resources devoted to the Access to Information Act. I have spoken to a number of people in an office there. My impression is they are very cautious and very careful with information they release, whereas other departments seem to be more co-operative in the sense that the presumption appears to be in favour of disclosure.

**Mr. Robinson:** One of the sections in the original act which was improved and strengthened was the provision with respect to the product safety test results. I am looking at the list of requests you have made as of February 28, 1986, and I do not see any requests whatsoever for any test results under this section. If anybody had been interested in this section and these results I would have assumed it would have been the Consumers' Association of Canada; indeed, they were one of

[Translation]

Voici nos observations initiales. Nous nous ferons un plaisir de répondre à toute autre question que pourraient avoir les membres du Comité concernant nos recommandations et notre présentation. Merci beaucoup.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je me demande si les témoins ont déjà eu affaire aux coordonnateurs de l'accès à l'information des ministères avec lesquels ils ont communiqué et, le cas échéant, s'ils peuvent nous parler de l'aide et de l'appui qu'ils ont obtenu de ces coordonnateurs et nous dire si, à leur avis, les coordonnateurs obtiennent de leurs propres ministères l'appui dont ils ont besoin dans certains cas pour faire leur travail correctement.

**M. McKendry:** Nous avons, je pense, eu assez souvent affaire à ces coordonnateurs à cause des demandes que nous avons présentées. John Tyhurst peut probablement vous en dire plus long là-dessus mais, à mon avis, les expériences que nous avons eues ont été assez diverses. Certains coordonnateurs de l'accès à l'information sont bien informés au sujet de la loi et sont très utiles—par exemple, en proposant que l'information soit communiquée sans qu'il soit besoin de déposer une demande, et ainsi de suite.

D'un autre côté, il existe des coordonnateurs de l'accès à l'information qui ne sont pas bien informés ou ont une attitude qui n'est pas conforme à l'esprit de la loi. Il est très difficile de généraliser. Certains d'entre eux sont bons et certains autres ne le sont pas. John voudra peut-être vous en dire plus à ce sujet. Il a eu quelquefois directement affaire à certaines de ces personnes.

**M. Tyhurst:** Je suis d'accord avec cela. Les réactions sont très différentes selon le ministère. Je suppose que le point important c'est que la loi laisse beaucoup de latitude. Il y a un certain nombre de domaines où une grande place est laissée au jugement quant à la divulgation de l'information et aux frais. Cela place beaucoup de pouvoirs entre les mains des coordonnateurs de l'accès à l'information des ministères. Leur attitude envers la Loi est un facteur important.

Il faut aussi dire que les ressources de certains ministères semblent avoir été organisées presque de façon à fournir assez de ressources pour s'assurer qu'il n'y a pas de fuite d'information. Agriculture Canada, par exemple—soit dit en passant—semble avoir beaucoup de ressources consacrées à la Loi sur l'accès à l'information. J'ai parlé à un certain nombre de gens dans un bureau de ce ministère. Mon impression c'est qu'ils sont très prudents et très circonspects avec les renseignements qu'ils divulguent tandis que d'autres ministères semblent plus coopératifs en ce sens qu'ils semblent avoir un préjugé favorable envers la divulgation.

**M. Robinson:** L'un des articles de la loi originelle qui a été amélioré et renforcé, c'est la disposition concernant les résultats des essais pour vérifier la sécurité des produits. Je regarde la liste des demandes que vous aviez faites au 28 février 1986 et je ne vois aucune demande de divulgation et résultats d'essais au terme de cet article. Si quelqu'un aurait dû être intéressé à cet article et aux résultats d'essais, c'est bien l'Association des consommateurs canadiens. En fait, il

*[Texte]*

the associations which was lobbying for improvements in this section of the act at the time we were dealing with it in committee.

Could you perhaps clarify why there has been no request yet, according to this, for the results of the product safety tests?

**Mr. McKendry:** There are a couple of points to be made there. The first point is we do a reasonable amount of product testing ourselves and much of our resources in the product testing area are concentrated in doing our own work. We do not reach out very often. I think nevertheless there has been a view on the part of the people in the association who work in the area—and this is a different section of the association than you have before you today—that the restrictions on disclosure of information through third parties are not conducive to the kind of disclosure which would be useful to consumers.

For example, there was some discussion in the rest of the association about tire-testing results conducted by the Department of Transport. It is very useful information for consumers. We have not pursued that through the access-to-information route. It is obvious to the people who work in that area we would not be able to get the information under the restrictions placed on disclosure of third party information.

• 1025

As you are probably aware, other groups have been pushing on that area of the act with respect to food inspection and meat processing plants and so on. I guess we are waiting to see what is happening in that area. You are right. We have not applied for or submitted any formal access to information requests in that area.

**Mr. Robinson:** Frankly, Mr. Chairman, I would have hoped the Consumers' Association of Canada, representing consumers, would have taken a more activist role in this area of product safety testing, particularly given their concerns at the time the legislation was originally adopted. If attempts had been made and those attempts had been denied, it would have been most helpful for this committee to have been informed of the experience in our review.

The Consumers' Association was well aware this review was coming up. It is a statutory review. The Consumers' Association is funded quite generously by the government of Canada. I am frankly disappointed the association has not chosen to act on behalf of consumers with respect to product safety testing.

**Mr. McKendry:** I would like to respond to that. First of all, 85% of the funding of the Consumers' Association of Canada comes directly from its members through the sale of \$25 memberships in the association. The other 15% comes

*[Traduction]*

s'agissait de l'une des associations qui faisaient des pressions pour qu'on améliore cet article de la Loi au moment où nous l'avons examiné en comité.

Peut-être pourriez-vous m'expliquer pourquoi il n'y a pas encore eu de demandes de divulgation de résultats d'essais concernant la sécurité des produits?

**M. McKendry:** Il y a une couple de choses que je doit dire à ce sujet. La première, c'est que nous faisons nous-mêmes un nombre considérable d'essais de produits et que beaucoup de nos ressources sont consacrées à ce travail. Il est donc rare que nous ayons à aller chercher ce genre de renseignements à l'extérieur. Je crois néanmoins que certaines personnes de l'association qui travaillent dans le domaine—et il s'agit d'un secteur de l'association différent de celui que vous avez devant vous aujourd'hui—pensent que les restrictions touchant la communication des renseignements intéressant des tiers peuvent empêcher à la divulgation de renseignements qui seraient utiles aux consommateurs.

Par exemple, il y a eu des discussions dans le reste de l'association au sujet des résultats des essais de pneus par le ministère des Transports. Il s'agit là de renseignements très utiles aux consommateurs. Nous n'avons pas cherché à obtenir ces renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Il est évident que ceux qui travaillent dans ce domaine seront dans l'impossibilité d'obtenir l'information à cause des restrictions imposées à la divulgation des renseignements de tiers.

Comme vous le savez probablement, d'autres groupes ont travaillé dans ce secteur de la loi en ce qui concerne l'inspection des aliments et les installations de préparation des viandes et ainsi de suite. Je pense que nous attendons de voir ce qui va arriver dans ce domaine. Vous avez raison. Nous n'avons présenté aucune demande d'accès à l'information en bonne et due forme dans ce domaine.

**M. Robinson:** Franchement, monsieur le président, j'aurais espéré que l'Association des consommateurs du Canada, qui est un organisme représentant des consommateurs, aurait joué un rôle plus actif dans le domaine des essais pour vérifier la sécurité des produits, en particulier compte tenu des inquiétudes qu'elle avait manifestées au moment de l'adoption initiale de la loi. Si l'ACC avait fait des tentatives dans ce sens et si ces tentatives avaient été vaines, il aurait été très utile pour les travaux du comité d'en être informé.

L'Association des consommateurs du Canada savait bien que le présent examen devait avoir lieu. Il s'agit d'un examen statutaire. L'Association des consommateurs du Canada est très généreusement financée par le gouvernement du Canada. Franchement, je suis déçu que l'Association ne se soit pas faite le porte-parole des consommateurs dans le domaine des essais de sécurité des produits.

**M. McKendry:** Permettez-moi de répondre à cela. En premier lieu, 85 p. 100 des fonds de l'Association des consommateurs du Canada proviennent directement de ses membres qui paient des droits d'adhésion annuels de 25\$ à l'Association.



**[Text]**

primarily from the Department of Consumer and Corporate Affairs. It is directed primarily towards the program that you have before you, the regulated industries program.

I want to emphasize the product safety. I do not think CAC needs to hang its head in shame at all about this area. In the 39 years we have existed much of the labelling and other elements related to safety are . . . I guess to be modest about it, we certainly made a substantial contribution to that area. We sit on several committees where standards are established for safety. We participate directly in those. As I mentioned earlier, we actually test products.

During the last year . . . One of the most recent which comes to mind was an unsafe product relating to a very small furnace. We issued a press release on it. Because of safety problems with it, the manufacturer withdrew it from the market; we understand he is having it adjusted or changed.

At the same time, we do not have the resources to file requests where we do not think they are going to be successful. If it is clear to us these results are not going to be made available under the law. We are not going to sit around and file requests just for the sake of filing requests. I am not here to apologize at all for our efforts in this area.

**Mr. Robinson:** Presumably if the suggestion is these results would not be made available even though there has been no attempt to get the results, Mr. Chairman, your position would be the section should be strengthened so the results would be made available.

**Mr. McKendry:** Yes, as you may be aware, in our submission we have made several comments with respect to disclosure of third-party information. We think the restrictions are far too broad. We have made specific suggestions we think would lead to the release of more of this information. In our view, specific direct harm to the third party should be the test for the release of this information. We also think there should be a public interest override which to a certain extent is there in the existing legislation already.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Mr. Daubney.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the witnesses for their very helpful brief. Let me ask you about the access register. You elaborate on that a little more than do the previous witnesses. You suggest it be abolished. Why and what would it be replaced by in your . . . ?

**Mr. Tyhurst:** I think our feeling is the access register, as it is currently written, misleads more than informs in a sense. The

**[Translation]**

Les autres 15 p. 100 viennent principalement du ministère de la Consommation et des Corporations. Ils sont directement canalisés vers le programme auquel vous vous intéressez aujourd'hui, le programme des industries réglementées.

Et je voudrais ajouter ceci en ce qui concerne la sécurité des produits. Je ne pense pas que l'ACC doive courber la tête de honte à cet égard. Au cours des 39 années de notre existence, l'étiquetage et bien d'autres éléments ayant des incidences sur la sécurité ont été . . . je ne pense pas faire d'entorses à la modestie en disant que nous avons assurément contribué de façon substantielle aux progrès dans ce secteur. Nous siégeons à plusieurs comités qui s'occupent d'établir des normes en vue de la sécurité. Nous participons directement à ces travaux. Et, comme je l'ai déjà mentionné, nous mettons nous-mêmes à l'épreuve des produits.

Au cours de l'année dernière . . . Un des plus récents exemple qui me vient à l'esprit c'est celui d'un très petit radiateur qui n'était pas sécuritaire. Nous avons publié un communiqué de presse. À cause de problèmes de sécurité, le fabricant a retiré le produit des étagères; nous croyons savoir qu'il est en train de le mettre au point ou de la modifier.

D'autre part, nous n'avons pas les ressources nécessaires pour présenter des demandes que nous croyons devoir être rejetées, s'il est clair à nos yeux que les résultats ne vont pas être divulgués en vertu de la loi. Nous n'allons pas nous asseoir et déposer des demandes juste pour le plaisir de déposer des demandes. Je ne me sens nullement ici dans une position où j'aurais à m'excuser pour notre travail dans ce domaine.

**M. Robinson:** Vous semblez dire que les résultats ne seront pas divulgués encore que personne n'ait essayé de les obtenir, monsieur le président. Votre position serait alors je présume, que l'article devrait être renforcé de façon à ce que les résultats soient divulgués.

**M. McKendry:** Oui, comme vous le savez, dans notre présentation, nous avons fait plusieurs observations concernant la divulgation de renseignements de tiers. Nous pensons que les restrictions sont beaucoup trop larges. Nous avons fait plusieurs suggestions précises qui, à notre avis, aboutiraient à la divulgation de davantage de renseignements. Selon nous, le seul critère de décision devrait être si la divulgation risque de causer un tort direct spécifique au tiers. Nous sommes aussi d'avis qu'il devrait y avoir une clause de primauté de l'intérêt public ce qui, dans une certaine mesure, existe déjà dans la loi actuelle.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci monsieur Robinson. Monsieur Daubney.

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président. Je voudrais remercier les témoins pour leur mémoire très intéressant. Pour ma part, j'aimerais obtenir quelques précisions au sujet du registre d'accès. Vous élaborez sur ce sujet un peu plus que les témoins précédents. Vous dites qu'il devrait être aboli. Pour quelle raison et devrait-il être remplacé selon vous . . . ?

**M. Tyhurst:** Je pense que, selon nous, le registre d'accès, dans sa forme actuelle, induit en erreur au lieu d'informer, en

*[Texte]*

information contained is often somewhat ambiguous for a lay person trying to obtain information. There is a box on the access form which permits the person filing a request to put down the area contained in the access register from which the information is perceived to come.

• 1030

Our concern is that a lay person would use the access register, be confused by its contents, file a misdirected request, receive a response from the department and be therefore frustrated into thinking that the information was not available.

In our view the register should be a tool which would enable people to understand the subject matter of the various departments, so that they can at least channel their requests in the direction of the departments, but it is ambiguous and in our view misleading as a tool to provide specific information.

**Mr. McKendry:** I can add something to that as a public servant who helped prepare part of this. I worked for a department and had the list for the department I worked in—the files that are in effect repeated in this access-to-information register. The titles in there are really not helpful in terms of disclosing what kind of information that department has.

I do not think anybody in the department was trying to frustrate people or be misleading; it is just that the cryptic kinds of titles that are in there about the department's files are not helpful. I think the way it is constructed today, the money could be better put to providing a better explanation of what the departments do, what kinds of activities they have, and what kind of information you could reasonably expect to get from this department, as Mr. Tyhurst said.

**Mr. Daubney:** Good, thank you very much. Turning to some substantive recommendations, what exemptions if any do you think should be repealed in the act, and should those that you do not think should be repealed or all of the remaining ones be harms-tested as opposed to class-tested in some cases?

**Mr. Tyhurst:** In our summary of recommendations on page 2 you will note we highlight two exemptions under that act that we are particularly concerned about. I suppose that this concern is again a function of a public interest group, an advocacy group that is trying to get information to put into our submissions.

I suppose you should look at our submission from that perspective, in the sense that we have tried to talk about what we know best. But the two points that we make relate to third-party information, and paragraph 21.1(a) of the act which deals with advice to Ministers. As David McKendry has already mentioned, we believe that with respect to third-party information the test should simply be a balance between

*[Traduction]*

un sens. Les renseignements qu'il contient sont souvent un peu ambigus pour un profane essayant d'obtenir de l'information. Il existe une case sur la formule d'accès qui permet à une personne qui dépose une demande d'écrire le domaine du registre d'accès d'où elle pense que les renseignements proviendront.

Nous craignons qu'un profane utilisant le registre d'accès ne soit induit en erreur par son contenu, ne dépose une demande mal orientée, reçoive une réponse négative du ministère et reste sous l'impression erronée que l'information n'était pas disponible.

À notre avis, le registre devraient être un outil qui permet aux gens de connaître le domaine d'intérêt de chacun des ministères de telle sorte qu'ils puissent au moins diriger leurs demandes vers le bon ministère, mais il demeure ambigu et, selon nous, trompeur, comme outil pour fournir de l'information spécifique.

**M. McKendry:** Je peux ajouter quelque chose à cela à titre de fonctionnaire qui a aidé à la préparation de ce registre. J'ai travaillé pour un ministère et j'avais en main la liste pour le ministère où je travaillais—les dossiers qui sont en fait répétés dans ce registre d'accès à l'information. Les titres de ce registre ne sont pas véritablement utiles pour connaître la sorte d'information dont dispose le ministère.

Je ne pense pas que personne au ministère ait essayé de priver les citoyens de renseignements ou de les induire en erreur; mais les titres nébuleux par lesquels les dossiers ministériels sont désignés dans le registre rendent celui-ci difficile à utiliser. Je pense que de la façon dont il est organisé à l'heure actuelle, les derniers publics seraient investis plus judicieusement à fournir une meilleure explication du rôle des divers ministères, de leurs champs d'activité respectifs et du type d'information qu'on peut raisonnablement attendre de chacun d'entre eux, comme l'a dit M. Tyhurst.

**M. Daubney:** Fort bien, merci beaucoup. Arrêtons-nous maintenant à quelques recommandations intéressantes. Quels exceptions, s'il y en a, devraient selon vous être éliminées dans la loi. Celles que vous estimez devoir être maintenues ou l'ensemble de celles qui restent devraient-elles être examinées en fonction de critères liés au préjudice plutôt que de critères de classe?

**M. Tyhurst:** Dans notre sommaire de recommandations, vous noterez que nous faisons ressortir deux exceptions en vertu de la loi qui nous préoccupent tout particulièrement. Je suppose que cette préoccupation tient particulièrement à notre rôle de groupe d'intérêt public, de groupe de défense qui essaie d'obtenir de l'information pour étayer ses présentations.

Je suppose que vous devriez examiner notre présentation dans cette perspective, en ce sens que nous avons essayé de parler de ce que nous connaissons le mieux. Mais les deux points que nous mettons en évidence concernent les renseignements de tiers et l'alinéa 21(1)a) de la Loi qui traite de l'avis au ministre. Comme David McKendry l'a déjà mentionné, nous croyons qu'en ce qui concerne les renseignements de tiers,



*[Text]*

specific direct harm to the third party and to public interest in disclosure of information.

There is a lengthy list of factors in the current section 20, which we believe create difficulties not only for the person applying but also for the bureaucrat, in terms of having to go back to the third party and request information about whether or not the information is confidential. We also suggest that with respect to the information, third parties should in future provide information about confidentiality or claim confidentiality at the time the information is disclosed. In this way, the subsequent disclosure procedures could be facilitated and drastically speeded up. The party would also arguably know the rules of the game when they are providing the information. We set out a procedure in our submission which we think could be followed with respect to third-party information.

In the area of section 21, I think everyone agrees just from a reading of the various submissions this committee has received that the exemption which covers advice or recommendations to Ministers is too broad, and all we say in our submission is that it should be narrowed to advice that leads to specific action. The difficulty with the exemption as it is currently worded is that I suppose advice or recommendations to Ministers is a concept that could be used to cover practically anything, any memorandum in a line department. If the concern is that the advice or information or views of bureaucrats be protected in that their candidness be protected, then the exemption should be narrowed to deal with those things which appear to address that problem. As we say, advice to specific action is the test that we think should be used for that.

*[Translation]*

le critère adopté devrait être tout simplement un équilibre entre un tort direct spécifique fait à un tiers et les raisons d'intérêt public qui militent en faveur de la communication de l'information.

Il ya une longue liste d'éléments dans l'actuel article 20 qui, à notre avis, créent des difficultés non seulement à la personne qui fait la demande mais aussi aux bureaucrates qui doivent communiquer avec le tiers pour lui demander si l'information est ou non confidentielle. Nous proposons aussi qu'en ce qui concerne l'information, les tiers doivent à l'avenir indiquer sur le caractère secret ou réclamer le secret au moment où les renseignements sont divulgués. De toute façon, les procédures de communication subséquentes pourraient être facilitées et grandement accélérées. On peut soutenir aussi que le tiers connaîtrait les règles du jeu au moment de fournir l'information. Dans notre présentation, nous décrivons une façon de procéder qui, selon nous, pourrait être suivie en ce qui concerne les renseignements de tiers.

En ce qui concerne l'article 21, je pense que chacun convient, à la seule lecture des diverses présentations qu'a reçues le comité, que l'exemption qui porte sur l'avis ou les recommandations aux ministres est trop générale et tout ce que nous disons dans notre présentation c'est que sa portée devrait être restreinte aux avis qui débouchent sur des mesures précises. La difficulté en ce qui concerne l'exemption selon la formulation actuelle c'est que les avis ou recommandations au ministre constituent une notion dont on peut se servir pour englober pratiquement n'importe quoi, n'importe quel mémoire d'un ministère responsable. Si l'objet de l'exemption est de protéger l'avis, ou l'information, ou encore les opinions des bureaucrates, et en un sens, de garantir l'impartialité, alors l'exemption devrait être limitée aux éléments qui semblent directement rattachés. Comme nous le disons, les avis débouchant sur des mesures précises sont le critère qui selon nous devrait être utilisé à cet égard.

• 1035

**Mr. Daubney:** Specific action by whom, though? I am not sure what you mean.

**Mr. Tyhurst:** By the Minister, I suppose. The section refers to advice or recommendations to the Minister, and I think that is the idea, that is the way we would see it working.

**Mr. Daubney:** Yes, but what if the Minister looks at that and decides to take no action?

**Mr. Tyhurst:** Well, that is fair enough, I guess. The idea is simply to protect the candidness of bureaucrats. Advice is often not taken, I assume, by the people in the line departments, and the intention would be to cover specific advice, whether or not it is actually taken.

**Mr. Daubney:** We had a witness appear before us earlier this week who suggested that the document be clearly labelled as intended to be on the Cabinet agenda or to reach that level of decision-making.

**Mr. McKendry:** This is an area we have had some experience with in trying to get information. I would argue that a

**M. Daubney:** Des mesures précises, oui mais par qui? Je ne suis pas sûr de comprendre.

**M. Tyhurst:** Par le Ministre, je suppose. L'article fait mention d'avis ou de recommandations au Ministre et je crois que c'est l'idée, c'est la façon dont nous verrions les choses fonctionner.

**M. Daubney:** Oui, mais qu'est-ce qui arrivera si le Ministre regarde et décide de ne pas prendre de mesures?

**M. Tyhurst:** Bien, ça va, à ce que je pense. Il s'agit simplement de protéger l'impartialité des bureaucrates. Les gens dans les ministères responsables ne suivent souvent pas les avis, je suppose, et le but serait de traiter d'avis précis, qu'ils soient suivis ou non.

**M. Daubney:** Nous avons entendu plus tôt cette semaine un témoin qui proposait qu'on indique clairement sur le document s'il devait être inscrit à l'ordre du jour du Cabinet ou s'il devait atteindre ce niveau de prise de décision.

**M. McKendry:** C'est un domaine dans lequel nous possédons une certaine expérience pour ce qui est d'essayer d'obtenir de

**[Texte]**

Cabinet document should be available for disclosure apart from the recommendation section. Many of those Cabinet documents contain analyses that have nothing to do with specific recommendations or advice as to a specific action that is being recommended to the Cabinet or to the Minister.

I think the exemption has to be quite narrow; otherwise, analysis that underlies many of the positions accepted or not accepted by government is not made available on the grounds that it is in the nature of advice. We certainly understand that specific recommendations or advice as to specific action should be subject to an exemption, but in Cabinet documents I have seen there is certainly no reason, except for those that deal with recommendations, or set out the options, I suppose, they should not be made available to the public.

So I would not go as far as to say everything that goes on the Cabinet's agenda, or something like that, should be exempt.

**Mr. Daubney:** I want to go back to your third-party concern, just to make sure I understand it. First of all, I think you have suggested that people before they supply the information to government categorize it or classify that information as confidential. Is that not happening now anyway? Are not people as a matter of practice stamping—

**Mr. McKendry:** As I understand it, there has been a development in that direction, just to stamp "confidential" on a document. We are saying that is not good enough. If you are going to submit a document to the government and maintain that it is confidential, you should set out the specific direct harm in that document that would accrue as a result of public disclosure. So that would be an improvement over the existing situation. You would have to go beyond claiming that it was confidential; you would have to give a reason why it was confidential and what harm would flow from that.

On one hand that might seem like an onerous obligation on the third party, but if we look at the CRTC, for example, where a great deal of information is received by the CRTC from third parties . . . In the current Bell Canada rate proceeding before the CRTC literally two or three feet of documentation were submitted just in that one proceeding alone from Bell Canada. At least some of that information is confidential and it would cause harm to the company if it was put on the public record in the sense that competitors would be able to use it to their advantage and to the disadvantage of Bell Canada.

We do not believe that information should be disclosed if it is in fact confidential. Bell Canada, if it believes information is confidential, is required to assert that when it submits a particular document and say what specific direct harm would flow to the company. That is not a long explanation: it is just two or three sentences that say that this is a competitive market, that they compete against X, Y, Z and clearly if they had to disclose information it would be of advantage to X, Y, Z, to their disadvantage. That works very well, and there is a procedure in place for groups such as ourselves to challenge

**[Traduction]**

l'information. Je prétends que les documents du Cabinet, à l'exception de la section des recommandations, devraient pouvoir être divulgués. Bon nombre des documents du Cabinet sont des analyses qui n'ont rien à voir avec des recommandations ou avis précis quant à une mesure précise recommandée au Cabinet ou au Ministre.

Je crois que l'exemption doit être assez limitée; autrement, l'analyse dont s'inspire un grand nombre de positions acceptées ou refusées par le gouvernement n'est pas communiquée sous prétexte de la nature secrète de l'avis. Nous comprenons bien sûr que les recommandations ou avis précis quant à une mesure précise devraient être assujettis à une exemption, mais pour ce qui est des documents du Cabinet, à l'exemption de ceux qui traitent de recommandations ou exposent les options, je ne vois absolument pas pourquoi le public ne pourrait y avoir accès.

Ainsi, je n'irais pas jusqu'à dire que tout ce qui est porté à l'ordre du jour du Cabinet, ou quelque chose comme cela, devrait être exempté.

**M. Daubney:** J'aimerais que nous revenions sur la question des tiers, pour être sûr que je comprends bien. Tout d'abord, je pense que vous proposez que les gens, avant de fournir des renseignements au gouvernement, les classent par catégories ou les classifient comme confidentiels. N'est-ce pas ce qui se fait de toute façon maintenant? Les gens n'ont-ils pas pris l'habitude d'estampiller . . .

**M. McKendry:** Si je comprends bien, il y a une évolution en ce sens, simplement marquer «confidentiel» sur un document. Nous disons que cela ne suffit pas. Si vous devez présenter un document au gouvernement en soutenant qu'il est confidentiel, vous devriez indiquer le tort direct spécifique que le document causerait s'il était communiqué au public. Ce serait une amélioration par rapport à la situation actuelle. Il ne suffirait pas de déclarer qu'il est confidentiel; il vous faudrait dire pourquoi il est confidentiel et indiquer le tort que sa divulgation causerait.

D'une part, cela peut sembler une lourde obligation par la tierce partie, mais si nous regardons au CRTC, par exemple, une grande quantité de renseignements sont fournis par les tiers . . . Dans le demande de hausse de tarif présentée par Bell Canada au CRTC, la documentation présentée juste pour cette demande de Bell Canada faisait de deux à trois pieds de haut. Une partie de ces renseignements tout au moins sont confidentiels et leur divulgation au public porterait préjudice à la compagnie en ce sens que les concurrents pourraient s'en servir à leur propre avantage et nuire à Bell Canada.

Nous ne croyons pas que les renseignements devraient être divulgués s'ils sont réellement confidentiels. Lorsque Bell Canada croit que des renseignements sont confidentiels, elle doit le dire lorsqu'elle présente un document particulier et indiquer quel tort direct spécifique serait causé à la compagnie par leur divulgation. Il n'est pas nécessaire de donner une longue explication: il suffit de dire en deux ou trois phrases que c'est un marché concurrentiel, que la compagnie est en concurrence avec X, Y, Z en seraient avantagés et elle se causerait du tort à elle-même. Ça fonctionne très bien et il existe une procédure pour des groupes tels que le nôtre pour



[Text]

that, and that works very well too. It is not a time-consuming process.

**Mr. Daubney:** How do you challenge that?

**Mr. McKendry:** You can argue to the commission that in fact it would not cause specific direct harm, that X, Y, Z are in a different business, for example, or that Bell has a monopoly on this particular service, whatever the facts might be. You could also argue that there is a public interest in disclosing the information even if it does cause harm.

• 1040

In my experience, the commission does not use that very often, but we have successfully on many occasions challenged desertions by Bell and other regulated companies. I do not want to focus just on Bell about their claims that specific direct harm would be caused the company, and we have had no undue difficulties in pursuing that course.

**Mr. Daubney:** So in a specific direct time, when filing the information, a company would say that this would harm our competitive position, period? Or would they have to say that this would harm our competitive position because A, B or C companies might use the information to their own advantage and our disadvantage. How specific do you have to be?

**Mr. McKendry:** I do not think you have to identify your competitors. You have to say that it is a competitive market; the market for tires is a competitive market and if we had to disclose how we design our tread patterns or something like that, it would give advantage to our competitors. It is a simple statement, and I think everybody would accept that. I cannot see any reasonable person saying that it was not a true statement.

Now, if it turned out that this company in fact had a monopoly on the provision of tires—there were no competitors and they had a monopoly under law on the supply of tires in Canada—it would be then on a group such as ourselves that was interested in the information to say to the department, this is wrong; they have a monopoly, no harm can flow to the company through disclosure, international markets aside, and we request you to disclose the information.

In our suggested procedures, if we in fact did that, the tire company would be able to respond to our assertion that it was a monopoly market and no harm could flow to the company. They would have 10 days to respond to that.

**Mr. Daubney:** Have you gone in any of your CRTC cases or others to the Federal Court under the act? Do you have any experience with the operational procedures?

**Mr. McKendry:** No.

[Translation]

contester cela et cela fonctionne aussi très bien. Cela ne prends pas beaucoup de temps.

**M. Daubney:** Comment contestez-vous cela?

**M. McKendry:** Vous pouvez dire à Commission qu'en fait, cela ne causerait pas de tort direct spécifique, que X, Y, Z ne sont pas dans les mêmes affaires, par exemple, ou que Bell a le monopole sur ce service particulier, quels que soient les faits. Vous pourriez aussi dire que la divulgation des renseignements en question est dans l'intérêt du public, même si elle porte préjudice.

D'après mon expérience, la Commission ne le fait pas souvent, mais à de nombreuses occasions, nous avons contesté avec succès les refus de Bell et d'autres compagnies réglementées. Je ne veux pas me concentrer seulement sur Bell et le fait qu'elle soutient qu'un tort direct spécifique serait causé à la compagnie, et nous n'avons pas eu de difficulté à suivre cette voie.

**M. Daubney:** Ainsi, lorsqu'il y a un tort direct spécifique, en classant l'information, une compagnie dirait que la divulgation nuirait à notre compétitivité, c'est tout? Ou est-ce qu'elle serait obligée de dire que la divulgation porterait atteinte à notre compétitivité parce que les compagnies A, B ou C pourraient utiliser l'information à leur avantage et pour nous nuire. Quels détails faut-il fournir?

**M. McKendry:** Je ne crois pas que vous soyez obligé d'identifier vos concurrents. Vous devez dire que c'est un marché concurrentiel; le marché des pneus est un marché concurrentiel et si nous devons dévoiler la façon dont nous concevons nos dessins de semelles ou quelque chose du genre, nous donnerions l'avantage à nos concurrents. C'est un énoncé simple et je pense que tout le monde l'accepterait. Je ne peux imaginer que quelqu'un de raisonnable conteste une telle affirmation.

Maintenant, si cette compagnie se révélait avoir le monopole de la vente des pneus—il n'y aurait pas de concurrents et elle aurait le monopole sur la vente de pneus au Canada en vertu de la loi—il reviendrait alors à un groupe comme le nôtre, que l'information intéresse, de dire au ministère: ce n'est pas bien, elle a un monopole, la divulgation des renseignements ne peut lui porter préjudice, mis à part les marchés internationaux, et nous vous demandons de nous communiquer les renseignements.

Si nous suivions en fait les procédures proposées, la compagnie de pneus pourrait nous répondre. Elle aurait 10 jours pour le faire.

**M. Daubney:** En ce qui concerne les cas présentés au CRTC ou d'autres cas, êtes-vous déjà allé à la Cour fédérale en vertu de la loi? Avez-vous une quelconque expérience des procédures opérationnelles?

**M. McKendry:** Non.

## [Texte]

**Mr. Daubney:** What about the Office of the Information Commissioner; do you have any comments on your experience with the commissioner?

**Mr. McKendry:** We have filed, as I think our schedule indicates, several complaints with the Information Commissioner. I would say—and John may want to add to this—that our frustrations in dealing with the Office of the Information Commissioner have flowed primarily from limitations on the commissioner's power, not because we have been received poorly or because they have not dealt in a timely fashion with our complaints, and we make recommendations in our submission as to how we think the powers of the commissioner should be expanded.

**Mr. Daubney:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Daubney. Dr. Horner, do you have a question or two?

**Mr. Horner:** Yes, Mr. Chairman. It is interesting to note in your access to information requests up to February 28 that you had 24 requests, and on 4 of them a search fee was requested. In one case you got partial information and in the others you got no information, and the reason was the fee was not paid. When there is a fee levied, do you just refuse to pay it? Is that your policy?

**Mr. McKendry:** Well, we try to take a practical perspective on it, particularly in light of our scarce resources. We have just recently paid a fee which Mr. Tyhurst can explain about, so no, we do not have a general philosophy that we will never pay a fee, come what may. We look at each case—

**Mr. Horner:** That is on the free trade request.

**Mr. McKendry:** Yes, I guess it is the last one; yes, we did pay that \$104, the last one, or we are in the process of paying it.

**Mr. Tyhurst:** If I could just comment on that one example, in our view this is a good example of how the fee waiver process is not working in the sense that the information was requested from the Department of Consumer and Corporate Affairs, which is an organization with very similar aims and objects to our own. The fee waiver was initially declined and we wrote a letter to the deputy minister requesting a waiver setting out more fully what our arguments were, and received a response back that only in the narrow areas of product testing and that type of thing would the department consider that the public interest was in favour of disclosure.

I think in a sense what they have done is look at the portion of section 20—I think it is subsection (6)—that deals with the public interest test and sets out a number of factors, and they interpreted that as the indicator of what was in the public interest. In our view, the public interest was in favour of

## [Traduction]

**M. Daubney:** Et au sujet du bureau du Commissaire à l'information; avez-vous des observations à faire en ce qui concerne votre expérience avec le Commissaire?

**M. McKendry:** Nous avons déposé, comme notre liste l'indique, je pense, plusieurs plaintes au bureau du Commissaire à l'information. Je dirais—et John voudra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet—que nos déceptions dans nos rapports avec le bureau du Commissaire à l'information sont dues principalement aux pouvoirs limités du Commissaire, non pas que nous ayons été mal reçus ou qu'il n'ait pas donné suite à temps à nos plaintes et nous faisons des recommandations dans notre présentation sur la façon d'étendre les pouvoirs du Commissaire.

**M. Daubney:** Merci.

**Le président:** Merci, Monsieur Daubney. Docteur Horner, avez-vous des questions à poser?

**M. Horner:** Oui, monsieur le président. Il est intéressant de constater dans vos demandes d'accès à l'information qu'au 28 février, vous aviez présenté 24 demandes et que pour 4 d'entre elles, des droits de recherche avaient été exigés. Dans un cas, vous avez obtenu une partie des renseignements et dans les autres, vous n'avez rien obtenu, pour la raison que les droits n'avaient pas été payés. Lorsque des droits sont perçus, refusez-vous tout simplement de les payer? Est-ce que c'est votre politique?

**M. McKendry:** Bien, nous essayons d'avoir une vue pratique, en particulier à la lumière de nos ressources limitées. Nous venons juste de payer des droits au sujet desquels M. Tyhurst peut donner des explications, donc, non, nous n'avons pas comme principe général de ne jamais payer de droits, quoi qu'il arrive. Nous étudions chaque cas . . .

**M. Horner:** Cela concerne la demande relative au libre-échange.

**M. McKendry:** Oui, je crois que c'est la dernière; oui, nous avons versé les 104\$, la dernière fois, ou nous sommes en voie de les verser.

**M. Tyhurst:** Si je puis seulement commenter cet exemple, à mon avis, cela montre bien comment la dispense de paiement des droits ne fonctionne pas en ce sens que les renseignements ont été demandés par le ministère de la Consommation et des Corporations, organisation dont les objectifs à court terme et objets ressemblent beaucoup aux nôtres. La dispense de paiement des droits a d'abord été refusée et nous avons écrit une lettre au sous-ministre pour lui demander une dispense en exposant de façon plus détaillée nos arguments. Nous avons reçu une réponse dans laquelle on disait que le ministère, ne considérant que la divulgation était dans l'intérêt public que dans les secteurs de l'essai des produits et ce type de choses.

Je crois, en un sens, que ce qu'ils ont fait, c'est regarder la partie de l'article 20—et je crois que c'est le paragraphe (6)—qui porte sur l'intérêt public et indique un certain nombre de facteurs, et l'ont interprété comme l'indicateur de ce qui est dans l'intérêt public. À notre avis, la divulgation de ces



*[Text]*

disclosure of that information. It consisted of a number of consultants' studies dealing with the effects of free trade on consumers, and in our view the department had taken a somewhat hard line on it.

**Mr. Horner:** Thank you. The most interesting part of your brief to me was the third-party information, and I realize Mr. Daubney has gone over it fairly well. But what you are suggesting is that at the time information is disclosed to the government a reason be given whereby it should be considered confidential. This is not being done at the present time. They just stamp them confidential, and then when the request comes in the Information Commissioner's office phones the third party to see if he has any objections to this.

It seems like a reasonable way to do things, but does it not mean more work has to be done initially—I suppose it does not matter whether you do it initially or when the request comes in—to check these things to see if there is harm or to see if the third party is going to be injured?

**Mr. McKendry:** More work for the third party or more work for the government?

**Mr. Horner:** More work for people in the in the access office.

**Mr. McKendry:** My view is that it would probably be less work, because first they are going to know when they look at the document what the situation is with respect to this document in the view of the third party. So if there is nothing on it, then it can be disclosed, and that is really the end of the matter, the other problems with the act aside. If there is a problem, they are going to advise the party that is seeking the information, and that may be the end of it, too. In many cases—given our experience with Bell Canada, for example—people will not assert these things with a reason unless there really is a reason, although there will be exceptions to that obviously, and that will be the end of it.

So I do not think there will necessarily be more work for the department; in fact, it might facilitate things. We have disputed confidentiality claims now that have been time-consuming for everybody, including us, and we have taken it right through to the Information Commissioner. If the reasons had been properly set out in the beginning showing specific direct harm, that would have been the end of it and we never would have gone through that—

**Mr. Horner:** I have just one final question, Mr. Chairman. Getting back to these 24 requests, you have had a fairly high success rate in receiving information. You do not have much complaint about the whole situation other than that it takes a long time, do you?

**Mr. McKendry:** I think it would be wrong to look at our list here and say we have had a high success rate. Often we have not filed requests because we knew it would be a futile exercise. I know that causes Mr. Robinson some difficulty, but we have to be pragmatic; we have to be realistic. We have scarce resources, and if we know the information is not going to be disclosed, then we do not file a request.

*[Translation]*

renseignements était dans l'intérêt public. Il s'agissait d'une série d'études d'experts-conseils portant sur les effets du libre-échange sur les consommateurs et à notre avis, le Ministère a été assez dur.

**M. Horner:** Merci. La partie la plus intéressante de votre exposé est, à mon avis, celle des renseignements de tiers et je me rends compte que M. Daubney a très bien traité de la question. Mais ce que vous proposez, c'est qu'au moment où les renseignements sont divulgués au gouvernement, on donne les raisons pour lesquelles ils devraient être considérés comme confidentiels. Actuellement, on ne le fait pas. On ne fait qu'y apposer la mention «confidentiel» puis, lorsque la demande arrive au bureau du Commissaire à l'information, on téléphone au tiers pour voir s'il a des objections.

Cela semble une façon raisonnable de faire les choses, mais cela ne signifie-t-il pas davantage de travail à faire initialement—je suppose qu'il importe peu qu'il soit fait initialement ou lorsque la demande est faite—pour vérifier ces choses pour voir s'il y a préjudice ou si le tiers sera lésé?

**M. McKendry:** Davantage de travail pour le tiers ou davantage de travail pour le gouvernement?

**M. Horner:** Davantage de travail pour les gens au bureau de l'accès.

**M. McKendry:** À mon avis, il y aurait probablement moins de travail, parce qu'à d'abord, ils sauraient en regardant un document quelle est la situation en ce qui concerne ce document de l'avis du tiers. Ainsi, s'il n'y a rien sur le document, il peut être divulgué et la question est réglée, exception faite des autres problèmes associés à la loi. S'il y a un problème, ils avertiront la partie qui demande les renseignements et voilà tout. Dans de nombreux cas—par exemple notre expérience avec Bell Canada—les gens ne donneront pas de raisons à moins qu'il y ait réellement une raison, même s'il doit y avoir des exceptions, et on n'en parlera plus.

Ainsi, je ne crois pas que le Ministère aura davantage de travail; en fait, les choses peuvent être facilitées. Nous avons débattu des revendications de confidentialité qui ont fait perdre du temps à tout le monde, y compris nous, et nous les avons présentées directement au Commissaire à l'information. Si les raisons avaient été bien exposées au début, démontrant le tort direct spécifique causé, la question aurait été réglée et nous n'aurions jamais traversé tout cela . . .

**M. Horner:** J'aurais juste une dernière question à poser, monsieur le président. À propos de ces 24 demandes, vous avez eu un taux de réussite assez élevé pour ce qui est des renseignements reçus. Vous n'avez pas à vous plaindre beaucoup de la situation globale, à part le fait que ça prenne beaucoup de temps, n'est-ce pas?

**M. McKendry:** Je pense qu'il serait faux de regarder notre liste et de dire que nous avons eu un taux de réussite élevé. Il nous est arrivé souvent de ne pas présenter de demandes parce que nous savions que c'était peine perdue. Je sais que M. Robinson le conçoit difficilement, mais nous devons être pragmatiques; nous devons être réalistes. Nous disposons de peu de ressources et si nous savons que les renseignements ne

[Texte]

I think we say that in our submission. It would be wrong to think that these 24 are the sum total of our success ratio. In many cases we have not bothered to file. Particularly after we have lost a battle, we do not try to fight them again.

**Mr. Horner:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. McKendry and Mr. Tyhurst, thank you very much for putting your brief together and appearing before us this morning. I am always impressed by people who can come up with idioms such as "Speak broadly but carry a big hint". It is amazing how they stick with you for a few months, even after the hearings are over.

Gentlemen, I would remind you that we have our first meeting this afternoon in which we are questioning the order-in-council appointments. It is Mr. Ingstrup, who is the newly appointed chairman of the National Parole Board. So I would ask members to do their best to be here straight away at 3.30 p.m. We stand adjourned.

[Traduction]

seront pas communiqués, alors, nous ne présentons pas de demande.

Je pense que nous l'avons dit dans notre présentation. Il serait faux de se baser sur ces 24 demandes pour évaluer notre taux de réussite. Dans de nombreux cas, nous n'avons pas pris la peine de présenter de demande. En particulier, lorsque nous venions de perdre une bataille.

**M. Horner:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur McKendry et monsieur Tyhurst, merci beaucoup d'avoir réuni vos mémoires et d'être venus ici ce matin. Je suis toujours impressionné par les gens qui peuvent sortir des expressions idiomatiques telles que: «Parler en général, mais parler clairement». C'est surprenant comment elles vous trottent dans la tête pendant des mois, même une fois les audiences terminées.

Messieurs, je vous rappelle que nous avons cet après-midi notre première réunion portant sur les nominations de décret du conseil. C'est M. Ingstrup, qui est le nouveau président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je demanderais aux membres de faire de leur mieux pour être ici à 15h30. La séance est levée.















1033-1 1286 120476839  
UNIV. OF TORONTO LIBRARY  
SERIALS DEPT.  
TORONTO  
M5S 1A5



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From the Public Interest Advocacy Centre:*

Andrew Roman, General Counsel;  
Elizabeth May, Associate General Counsel.

*From the Consumers Association of Canada:*

David McKendry, Director of Regulated Industries  
Program;  
John Tyhurst, Counsel.

*Du Centre pour la défense de l'intérêt public:*

Andrew Roman, avocat-conseil général;  
Elizabeth May, avocate-conseil adjointe.

*De l'Association des consommateurs du Canada:*

David McKendry, directeur du Programme des industries  
réglementées;  
John Tyhurst, conseiller.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Thursday, May 29, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le jeudi 29 mai 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with S.O. 103 and 104, review of Order in  
Council appointment (National Parole Board: Ole  
Michaelsen Ingstrup)

CONCERNANT:

Conformément aux articles 103 et 104 du Règlement,  
examen de nomination par décret (Commission  
nationale des libérations conditionnelles: Ole Michaelsen  
Ingstrup)

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

**ORDER OF REFERENCE**

Pursuant of Standing Order 103, the following Order in Council appointment was referred to the Committee:

Tuesday, May 6, 1986

P.C. 1986-1038, dated April 28, 1986, appointing Ole Michaelson Ingstrup as a member and designating him as Chairman of the National Parole Board.—Sessional Paper No. 331-8/9T.

**ORDRE DE RENVOI**

Conformément aux dispositions de l'article 103 du Règlement la nomination par décret suivante a été renvoyée au Comité:

Le mardi 6 mai 1986

C.P. 1986-1038, en date du 28 avril 1986, nommant Ole Michaelson Ingstrup, membre et le désignant président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.—Document parlementaire n° 331-8/9T.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 29, 1986

(20)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:42 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* Pierre H. Cadieux, David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Witness: From the National Parole Board:* Ole Michaelsen Ingstrup, Chairman.

The Committee proceeded to the consideration of the Order in Council appointment of Ole Michaelsen Ingstrup as member and Chairman of the National Parole Board.

Ole Michaelsen Ingstrup answered questions.

It was agreed,—That the curriculum vitae of Ole Michaelsen Ingstrup be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (See Appendix "JUST-1").

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MAI 1986

(20)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 42, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Pierre H. Cadieux, David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Témoin: De la Commission nationale des libérations conditionnelles:* Ole Michaelsen Ingstrup, président.

Le Comité procède à l'étude de la nomination, par décret du conseil, d'Ole Michaelsen Ingstrup, à la Commission nationale des libérations conditionnelles à titre de membre et de président.

Ole Michaelsen Ingstrup répond aux questions.

Il est convenu,—Que le curriculum vitae d'Ole Michaelsen Ingstrup figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*Voir Appendice «JUST-1»*).

À 16 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, May 29, 1986

• 1541

**The Chairman:** I call the meeting to order.

Today we are proceeding with the consideration of an Order in Council appointment: Mr. Ole Michaelsen Ingstrup as member and Chairman of the National Parole Board. This Order in Council appointment was referred to this committee on Tuesday, May 6, 1986. As committee members realize, this is the first examination of such an Order in Council appointment we have had occasion to make. Not to frighten Mr. Ingstrup, I will read to committee members the Standing Order 104, subsection 2, which states:

The committee, if it should call an appointee or nominee to appear pursuant to section(1) of this Standing Order shall examine the qualifications and competence of the appointee or nominee to perform the duties of the post to which he or she has been appointed or nominated.

Mr. Ingstrup, that sounds very intimidating, but I assure you the members of the Justice Committee are a fine group of men and women when they are here.

**Mr. Kindy:** Not when they are retired though.**The Chairman:** Yes. Both men and women often are not here, I must say.

Mr. Ingstrup, do you have an opening statement you would care to make in any form?

**Mr. Ole Michaelsen Ingstrup (Chairman, Appointee to the National Parole Board):** No, Mr. Chairman, I have not prepared any opening statement apart from I am pleased to be here and I thank you for calling me.

**The Chairman:** Okay, we will go straight to questions. I will call upon Mr. Robinson to conduct.**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I was not quite ready to proceed as quickly as you have called upon me.

I would like to take this opportunity to welcome Mr. Ingstrup before the Justice Committee. As our Chair has indicated, this is a somewhat historic occasion. Both Mr. Thacker and I have been members of the committee for over seven years. In the course of that seven-year period we have not had an opportunity to examine an appointee to a very key position, as is the position of the National Parole Board Chairperson.

I had an opportunity to talk briefly with Mr. Ingstrup before the meeting got under way. I indicated to him I had gone to school beside a prison in Denmark. Some would make other suggestions, but it was beside the prison.

**Mr. Kindy:** Inside?**Mr. Robinson:** Beside a prison in a suburb of Copenhagen. We had a little chat in Danish, which is a language I spoke some time ago. I should say *velkommen* to Mr. Ingstrup

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 29 mai 1986

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Nous étudions aujourd'hui la nomination par décret de M. Ole Michaelsen Ingstrup à titre de membre et président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette nomination par décret a été déferée au Comité le mardi 6 mai 1986. Comme les membres du Comité le savent, c'est la première fois que nous avons l'occasion d'étudier une nomination par décret. Afin de ne pas effrayer M. Ingstrup, je vais vous lire le règlement 104, paragraphe 2:

Si le Comité doit convoquer une personne nommée à comparaître en application de l'article 1) de ce règlement, il doit étudier la formation professionnelle et les compétences de cette personne afin d'établir si elles lui permettront de remplir les fonctions du poste auquel elle a été nommée.

Monsieur Ingstrup, cela semble gênant, mais je vous assure que les membres du Comité de la justice sont aimables lorsqu'ils sont ici.

**M. Kindy:** Mais pas lorsqu'ils sont ailleurs.**Le président:** Oui. Je dois dire que souvent, les hommes et les femmes du Comité ne sont pas ici.

Monsieur Ingstrup, aimeriez-vous faire une déclaration?

**M. Ole Michaelsen Ingstrup (président nommé de la Commission nationale des libérations conditionnelles):** Non, monsieur le président, je n'ai pas préparé de déclaration, mais je veux dire que je suis heureux d'être ici et vous remercie de m'avoir invité.

**Le président:** Très bien, passons directement aux questions. Je demanderais à M. Robinson d'ouvrir le débat.**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Je n'étais pas tout à fait prêt à commencer lorsque vous m'avez invité.

J'aimerais profiter de l'occasion pour souhaiter la bienvenue parmi nous à M. Ingstrup. Comme le président l'a indiqué, c'est une occasion un peu historique. M. Thacker et moi-même sommes membres du Comité depuis plus de sept ans. Au cours de cette période, nous n'avons pas eu l'occasion d'étudier le cas d'une personne nommée à un poste aussi important que celui de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Je me suis entretenu brièvement avec M. Ingstrup de la réunion. Je lui ai dit qu'au Danemark j'ai fréquenté une école adjacente à une prison. Certains insinueront autre chose, mais c'était bien à côté de la prison.

**M. Kindy:** À l'intérieur?**M. Robinson:** À côté d'une prison en banlieue de Copenhague. Nous avons échangé quelques mots en Danois, langue que j'ai déjà parlée. Je devrais dire *velkommen* à M. Ingstrup.



*[Text]*

Since this is a somewhat novel procedure, I am going to ask some questions of a general nature. After my colleagues on the other side have had an opportunity to ask some questions, perhaps I would have some questions in some of the policy areas.

Perhaps I could initially ask Mr. Ingstrup if he could indicate . . . He is coming into this important position and has been working now as a special adviser to the Commissioner of Corrections for the last three years. Presumably he is coming into this position with certain philosophical goals and objectives. Perhaps he could take a couple of minutes to give us an overview of the direction in which he believes the Parole Board should be heading over the next five years.

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I think it is too early to clearly define the direction of the Parole Board. Of course I have some ideas of how the Parole Board would be able to identify the direction in which it should move. We should not forget it is a board consisting at this point in time of 26—maybe 36 later on this year—independent board members. There is an executive committee which takes the overall policy decisions.

• 1545

I have collected however quite a bit of information about the board, the board members' concerns, where they see the opportunities for improvement. I have travelled, since May 1, 1986, across the country and I have met all of the permanent board members and a number of temporary board members. I have spent about an hour or an hour and a half with each of the board members individually. My impression was—and it was also my impression before I was appointed—that there is a need in the board for re-examination of the way in which the board does its business, to say it in broad terms.

Yesterday and the day before yesterday, I had a meeting with the Senior Management Committee of the National Parole Board, which is a combination of the Management Committee on the staff side, and the Executive Committee. We agreed to go through a re-examination of the overall objectives of the Parole Board, the mission of the Parole Board, the overall principles on which we want to pursue this mission. We actually established yesterday an internal task force in order to write us a report about these things.

We want to have in this process a very broad participation of board members, temporary board members as well, and staff members. When this—you may call it a strategic plan—is in place, with the mission and some basic guiding principles, we will review the policies of the Parole Board in order to make sure they are consistent with what we want to do; after that, the structures of the Parole Board, the ways in which it delivers its services; and subsequently, the resource allocation, in order to make sure the resources we have are used to the highest possible extent to facilitate the mission.

**Mr. Robinson:** Mr. Ingstrup, do you intend in the process of this review to consult with prisoners and prison staff as well?

*[Translation]*

Comme la procédure est assez nouvelle, je poserai certaines questions d'ordre général. Après que mes collègues d'en face auront posé les leurs, j'aurai peut-être quelques questions sur certains points de politique.

Peut-être puis-je d'abord demander à M. Ingstrup s'il peut indiquer . . . Il a été nommé à ce poste important et a travaillé au cours des trois dernières années comme conseiller spécial du commissaire aux services correctionnels. Je suppose que certains buts et objectifs lui tiennent à coeur dans l'exercice de ses nouvelles fonctions. Peut-être pourrait-il pendant quelques minutes nous donner un aperçu de l'orientation que devrait prendre la Commission nationale des libérations conditionnelles au cours des cinq prochaines années.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je crois qu'il est trop tôt pour établir clairement l'orientation de la Commission. J'ai bien sûr certaines idées sur la façon dont la Commission pourra définir l'orientation qu'elle devrait prendre. Il ne faut pas oublier que la Commission comprend actuellement 26 membres indépendants et en comptera peut-être 36 plus tard cette année. C'est un comité exécutif qui prend les décisions générales en matière de politique.

J'ai cependant glané quelques renseignements sur la Commission, les préoccupations de ses membres et l'avis de ces derniers quant aux améliorations à apporter. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1986, j'ai parcouru le pays et j'ai rencontré tous les membres permanents de la Commission ainsi qu'un certain nombre de membres temporaires. J'ai passé environ une heure ou une heure et demie avec chacun d'eux. Mon impression, qui est celle que j'avais avant ma nomination, est qu'il faut reconsidérer la façon dont la Commission travaille, pour parler en termes larges.

Hier et avant-hier, je me suis réuni avec le comité de la haute direction de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui comprend des membres du comité de gestion, côté personnel, et des membres du comité exécutif. Nous avons convenu de réexaminer les objectifs généraux de la Commission, son rôle ainsi que les principes généraux qui régissent ce rôle. En fait, nous avons créé hier un groupe de travail chargé de nous présenter un rapport sur ces questions.

Nous voulons à cette fin l'entière collaboration des membres de la Commission, aussi bien temporaire que réguliers. Une fois, disons, ce plan stratégique en place, le rôle et certains principes directeurs établis, nous étudierons les politiques de la Commission pour veiller à ce qu'elles soient conformes à ce que nous voulons faire; nous passerons ensuite aux structures de la Commission, à la façon dont elle assure ses services et enfin, à l'affectation des ressources afin de nous assurer qu'on tire le maximum de ces dernières pour remplir au mieux notre rôle.

**M. Robinson:** M. Ingstrup, avez-vous aussi l'intention au cours de votre étude de consulter les détenus et le personnel des prisons?

*[Texte]*

**Mr. Ingstrup:** Mr. LeBlanc, the Commissioner of the Correctional Service of Canada, and I have worked together for as long as Mr. LeBlanc has been Commissioner. We are very determined to work closely together to make sure there is as much consistency in what our two agencies are doing as possible.

One element in this collaboration of course is very open and very broad consultation. There are inter-linkage committees established at the regional level and also at the national level. We want to give these committees as much life as possible, which means they will be looking into our policies.

**Mr. Robinson:** Those committees, though, do not involve prisoners.

**Mr. Ingstrup:** No, they do not.

**Mr. Robinson:** I am asking specifically whether the chairman of the National Parole Board intends to consult as well with prisoners, by way of inmates' committees for example, in the course of this review of the operations of the Parole Board.

**Mr. Ingstrup:** I have no definite plan to that effect at this point in time. What I do intend to do however is to participate as board member in hearings in the institutions, to gather as good a feel as possible for what the decisions mean to the inmates.

**Mr. Robinson:** I would suggest with respect, Mr. Chairman, the consultation process should involve prisoners and perhaps those who are on parole. Those of us who are active as members of the Justice committee receive, in many cases, great volumes of correspondence from prisoners and from parolees who have their thoughts with respect to the functions of the board. I suspect they would be quite pleased to share them with the new chair.

Mr. Ingstrup indicated that he had come in with Mr. LeBlanc. Had Mr. Ingstrup met Mr. LeBlanc before having been hired?

**Mr. Ingstrup:** I did not come in with Mr. LeBlanc. I was there when Mr. LeBlanc arrived as Commissioner of the Correctional Service.

**Mr. Robinson:** So you were hired by—

**Mr. Ingstrup:** By Don Yeomans.

**Mr. Robinson:** —Don Yeomans. How did that come about?

• 1550

**Mr. Ingstrup:** Well, Don Yeomans was of the opinion that the Correctional Service of Canada needed to reconsider its operational structures, particularly at the institutional level.

I have been doing quite a bit of that kind of work in the Council of Europe and in individual institutions, particularly in Denmark. And I knew Don Yeomans from conferences, and because I... When I was in Denmark, I was quite impressed by some aspects of the what the Correctional Service of Canada did, so we have been in touch. At one point he asked me whether I would like to come and do that, and I accepted.

*[Traduction]*

**M. Ingstrup:** M. LeBlanc, commissaire aux services correctionnels, et moi avons travaillé ensemble dès sa nomination au poste de commissaire. Nous sommes bien déterminés à collaborer pour veiller à ce que nos deux organismes fassent preuve autant que possible d'une uniformité d'action.

Cette collaboration repose naturellement sur une consultation très ouverte et très large. Des comités de liaison sont mis sur pied aux niveaux régional et national. Nous voulons que ces comités soient aussi actifs que possible, ce qui signifie qu'ils examineront nos politiques.

**M. Robinson:** Ces comités toutefois ne comptent pas sur la participation des détenus.

**M. Ingstrup:** Non, en effet.

**M. Robinson:** Je demande expressément si le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles prévoit consulter les détenus, par le truchement de comité de détenus par exemple, dans le cadre de son étude des activités de la Commission.

**M. Ingstrup:** Je n'ai présentement aucun plan précis à cet égard. J'ai toutefois l'intention d'assister à titre de membre de la Commission aux audiences qui se tiendront dans les pénitenciers afin d'avoir une bonne idée de ce que les décisions signifient pour les détenus.

**M. Robinson:** Je propose respectueusement, monsieur le président, que les détenus et peut-être les libérés conditionnels soient consultés. Ceux d'entre nous qui sont des membres actifs du Comité de la justice reçoivent souvent une correspondance volumineuse des détenus et des libérés conditionnels dans laquelle ces derniers disent ce qu'ils pensent des fonctions de la Commission. Je crois qu'ils seraient heureux d'en faire part au nouveau président.

Mr. Ingstrup a indiqué qu'il avait été nommé à un poste en même temps que M. LeBlanc. Avait-il rencontré M. LeBlanc avant d'être engagé?

**M. Ingstrup:** Je n'ai pas été nommé en même temps que M. LeBlanc. J'étais en poste lorsque M. LeBlanc a été nommé commissaire aux services correctionnels.

**M. Robinson:** Vous avez donc été engagé par...

**M. Ingstrup:** Par Don Yeomans.

**M. Robinson:** Don Yeomans. Comment cela est-il arrivé?

**M. Ingstrup:** Don Yeomans était d'avis que le Service correctionnel du Canada devait reconsidérer ses structures de fonctionnement, notamment dans les prisons.

J'ai un peu fait ce travail au Conseil de l'Europe et dans différents établissements, notamment au Danemark. Je connaissais Don Yeomans pour avoir assisté à ses conférences et parce que je... Lorsque j'étais au Danemark, j'étais assez impressionné par certains aspects du Service correctionnel du Canada; j'ai donc communiqué avec M. Yeomans qui m'a demandé, à un moment donné, si j'aimerais faire ce travail et j'ai accepté.



[Text]

**Mr. Robinson:** Does Mr. Ingstrup, Mr. Chairman, see his role as being one in which he is able to speak out independently as Chairperson of the National Parole Board, if, for example, he perceived there to be areas of concern with respect to government policy? Does he see himself as being effectively at arm's length from the government, or does he see himself as having to report only to the Minister?

**Mr. Ingstrup:** Well, I have asked for a clarification of what this independence actually means. It is certain it means independence in individual decisions, but it is not absolutely clear to what extent the chairman of the board, and the board as a whole, are independent or dependent on the government. Of course as a public agency, the overall government policies will be pursued in our activities, like cost savings and a number of other activities.

**Mr. Robinson:** I am thinking of policy, and maybe I can give Mr. Ingstrup a specific question, just as a test of that. As Mr. Ingstrup is well aware, there is legislation currently before the Justice Committee, and before the House of Commons with respect to a new power that would be given to the National Parole Board—

**Mr. Ingstrup:** I am aware of that.

**Mr. Robinson:** —the gating legislation, and Mr. Ingstrup has been in Canada for the last three years. He is well aware of the controversy that surrounds that legislation.

What are his views with respect to the proposal that the board should be given such power? And does he have any views with respect to the suggestion that the power is one which is more appropriately exercised by a judicial authority, as opposed to the National Parole Board.

**Mr. Ingstrup:** Well, if I may make one reservation initially; that I am not familiar with all the details of Bill C-67 and Bill C-68. Having said that, I would say I am, of course, familiar with the core elements in Bill C-67. I am aware the bill will probably result in what Mr. Robinsons calls gating of a small number of potentially very dangerous inmates, and that the Parole Board is supposed to exercise that particular responsibility.

I think if the question is whether the board should be exercising that authority or the judiciary should exercise that kind of authority, then I am in complete agreement with the law as it is—that the Parole Board is better than the judiciary. There are many different reasons for that. I do not know if you would like to hear my reasons.

**Mr. Robinson:** No, I was interested just in a specific response on that.

**Mr. Ingstrup:** I am in agreement with the proposal that the Parole Board should take that responsibility.

**Mr. Robinson:** What about the whole question of appointments to the National Parole Board? There has been some criticism levied, as Mr. Ingstrup may be aware . . . There was a

[Translation]

**M. Robinson:** Monsieur le président, M. Ingstrup considère-t-il qu'il peut parler librement dans l'exercice de ses fonctions de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles si, par exemple, il perçoit certaines préoccupations à l'égard de la politique gouvernementale? Considère-t-il que le gouvernement lui accorde toute liberté d'action ou qu'il doit rendre compte au ministre?

**M. Ingstrup:** J'ai demandé qu'on précise ce que signifie vraiment cette liberté d'action. Il est certain que cela veut dire indépendance en matière de décisions individuelles, mais la mesure dans laquelle le président de la Commission et la Commission elle-même dépendent ou non du gouvernement n'est pas tout à fait claire. Bien sûr, à titre d'organisme public, nous respecterons les politiques générales du gouvernement, comme celle touchant à l'économie et à nombre d'autres activités.

**M. Robinson:** Je songe à la politique, et peut-être puis-je poser à M. Ingstrup une question précise, juste pour vérifier cela. M. Ingstrup sait-il que le Comité de la justice et la Chambre des communes étudient présentement un projet de loi qui donnerait un nouveau pouvoir à la Commission nationale des libérations conditionnelles?

**M. Ingstrup:** Je suis au courant.

**M. Robinson:** La loi concernant la suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire, et M. Ingstrup est au Canada depuis trois ans. Il est donc au courant de la controverse qui entoure cette loi.

Que pense-t-il de la proposition voulant que la Commission soit investie de ce pouvoir? Et que pense-t-il de l'idée selon laquelle ce pouvoir serait mieux exercé par une autorité judiciaire que par la Commission nationale des libérations conditionnelles?

**M. Ingstrup:** J'aimerais d'abord exprimer une réserve: je ne connais pas très bien tous les détails des projets de loi C-67 et C-68. Je connais cependant les éléments fondamentaux du projet de loi C-67. Je sais que ce projet de loi entraînera probablement la suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire, pour reprendre les termes de M. Robinson, d'un petit nombre de détenus potentiellement très dangereux, et que la Commission nationale des libérations conditionnelles est censée s'acquitter de cette responsabilité particulière.

À la question de savoir si cette responsabilité devrait être exercée par la Commission ou par une autorité judiciaire, je me déclare entièrement en faveur de la loi qui dit que ce pouvoir revient à la Commission. Il y a nombre de raisons différentes à cela. Je ne sais pas si vous voulez que je vous en fasse part.

**M. Robinson:** Non, je ne voulais qu'une réponse précise sur le sujet.

**M. Ingstrup:** Je suis d'accord avec la proposition voulant que cette responsabilité incombe à la commission.

**M. Robinson:** Que penser de la question des nominations à la Commission nationale des libérations conditionnelles? Comme M. Ingstrup le sait sans doute, certaines critiques ont

*[Texte]*

study done for the ministry of conditional release, in which the nature of the appointments process was criticized; political appointments being made in some cases, and quite frankly, appointments that left a great deal to be desired in terms of the quality of members of the board.

Does Mr. Ingstrup agree with the suggestion that the present, absolute discretion, which allows for political patronage to play a role in appointments to the National Parole Board, is undesirable?

**Mr. Cadieux:** We are listening very carefully.

**Mr. Ingstrup:** Yes. What I think is that before I make any statement on that, I would like to know what is the result of the current appointment practice. I have not seen any of the board members in action so far, and I think I would like to see what kind of work they are actually doing in the field before I make any statement as to whether the government has hit high-quality board members or not.

**Mr. Robinson:** I am asking a more general question now, Mr. Chairman, with respect to Mr. Ingstrup, and that is . . . he has studied this whole question of corrections with the Council of Europe and so on. Does he not agree that a process of appointment of National Parole Board members should be one which does not generally speaking involve partisan political considerations?

• 1555

**Mr. Ingstrup:** I would actually prefer not to answer that question. I am here to manage the parole board and to lead the board members. If the Minister asks me for advice when I am more experienced in the job I would be prepared to give him my advice on that. But I think it is too early for me to make any statement on this issue.

**Mr. Robinson:** Has Mr. Ingstrup had an opportunity to examine the rate at which paroles are granted in Canada as compared with other jurisdictions and as compared with previous years? If so, does he have any views that he might want to share with the committee with respect to that rate of parole granting? Is it in his view too high, too low; what are his views with respect to that rate?

**Mr. Ingstrup:** I think this is an area that could become a very important part of the study I just referred to. We have asked ourselves if we release enough or too many or do we release exactly the number and the kind of inmates who in our opinion should be released. The grant rate is not very high in Canada compared to a number of other jurisdictions, particularly the jurisdictions of some of the Scandinavian countries with which I am most familiar.

On the other hand, this is Canada and the crime picture, the nature of crime, is different here. The crime statistics are different from those of many European countries and I think that you cannot talk about too much or too little parole unless you relate it to the crime picture, the recidivism rate and what not. I am not familiar with sufficiently detailed statistics to say whether we should release more or less than we do right now.

*[Traduction]*

été formulées à cet égard. Une étude menée par le Service de libération sous condition a critiqué la nature du processus de nomination; des nominations politiques ont été faites dans certains cas et elles laissent franchement à désirer en termes de compétence des membres de la commission.

M. Ingstrup est-il d'accord avec l'idée que les pouvoirs absolu présentement appliquée qui favorise le patronage politique aux fins des nominations à la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sont pas de mise?

**M. Cadieux:** Nous écoutons très attentivement.

**M. Ingstrup:** Oui. Avant de me prononcer sur la question, j'aimerais savoir ce qui résulte de la procédure de nomination. Je n'ai encore vu aucun des membres de la commission au travail, et je pense que j'aimerais voir le travail qu'ils font vraiment avant de décider si le gouvernement a choisi des membres compétents ou non.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je pose maintenant une question plus générale à M. Ingstrup . . . il a étudié toute la question des services correctionnels au Conseil de l'Europe et ailleurs. Ne convient-il pas du fait que les nominations des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles devraient se faire indépendamment de tout sectarisme politique?

**M. Ingstrup:** Je préférerais ne pas répondre à cette question. Je suis ici pour diriger la Commission et ses membres. Si le ministre me demande conseil à ce sujet lorsque je connaîtrai mieux mon travail, je serai prêt à répondre. Mais je pense qu'il est trop tôt pour que je puisse faire une déclaration à ce sujet.

**M. Robinson:** M. Ingstrup a-t-il eu l'occasion d'étudier le pourcentage des libérations conditionnelles accordées au Canada comparativement à celui d'autres pays et des années antérieures? Le cas échéant, souhaite-t-il faire part au Comité de son point de vue à cet égard? Le pourcentage est-il à son avis trop élevé, trop faible; que pense-t-il de ce pourcentage?

**M. Ingstrup:** Je crois que c'est une question qui pourrait occuper une partie très importante de l'étude dont je viens de parler. Nous nous sommes demandé si nous libérons assez ou trop de détenus, ou si nous libérons exactement le nombre et le type de détenus appropriés selon nous. Le pourcentage de libérations conditionnelles n'est pas très élevé au Canada si on le compare à celui d'un certain nombre d'autres pays, notamment les pays scandinaves que je connais mieux.

Cependant, nous sommes au Canada et le profil du crime, sa nature, est différent. Les statistiques sur le crime diffèrent de celles de nombreux pays européens, et je pense qu'on ne peut pas dire que les libérations conditionnelles sont trop nombreuses ou trop peu nombreuses sans en établir le rapport avec le profil du crime, le taux de récidive et autres. Je ne connais pas assez bien les statistiques pour dire si nous libérons trop ou pas assez de détenus.



[Text]

We are trying to examine that question. It is on the agenda. It is also on the agenda to study whether we release prisoners in a consistent way across the country. We find that consistency is an important feature in justice.

**The Chairman:** You can ask one short question, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Okay, Mr. Chairman. Should prisoners have the right to vote?

**Mr. Ingstrup:** That is policy question that I again would like to advise the Minister about if he would like to hear my opinion.

**Mr. Robinson:** Well, at least one member of the committee is interested in your views with respect to this question.

**The Chairman:** Mr. Robinson, I am always prepared to be more than generous. I believe we can ask all of these questions if Mr. Ingstrup comes in on the estimates or an annual report and that. I have been permitting these questions even though we are technically restricted to qualifications and competence. I too have some questions on policy I would like to put but I think our witness knows very well that if he does not wish to answer in terms of policy he is welcome to decline—until we get him at the annual report.

**Mr. Robinson:** Well, maybe I can ask one question Mr. Chairman. Does Mr. Ingstrup have any record of involvement in a political party in Denmark?

**Mr. Ingstrup:** No, I do not.

**Mr. Robinson:** Finally Mr. Chairman, I note that the Order in Council appointing Mr. Ingstrup sets out a salary range of \$79,000 to \$93,000 and I wonder if Mr. Ingstrup could indicate at which point within that salary range he is located?

**The Chairman:** I would say he likes to know these salaries more than me.

**Mr. Robinson:** I assumed that the question would be in order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** My only problem is that I am bound by the Privacy Act which apparently claims that this is private information. I think that our committee will be recommending that this change, at least I hope we will, so we could get an answer. But at the moment the law would seem to say that you do not have to answer this specific question, that it is your privacy. If you wish to answer, you are more than welcome.

**Mr. Ingstrup:** I have absolutely no problem. I start exactly in the middle at \$85,000.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Robinson, the board members have all received Mr. Ingstrup's resume, but I think we should have some brief analysis of his qualifications in our proceedings today for the public record. Indeed, he is very well qualified

[Translation]

Nous étudions la question. Elle est à l'ordre du jour, tout comme la question de savoir si nous libérons les détenus suivant les mêmes critères à travers le pays. Nous croyons que l'uniformité des critères est une caractéristique importante dans le domaine de la justice.

**Le président:** Vous pouvez poser une question brève, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Très bien, monsieur le président. Les prisonniers devraient-ils avoir le droit de vote?

**M. Ingstrup:** C'est une question de politique sur laquelle il me fera plaisir, là encore, de conseiller le ministre s'il le désire.

**M. Robinson:** Il y a au moins un membre du Comité qui aimerait connaître votre point de vue sur le sujet.

**Le président:** Monsieur Robinson, je suis toujours prêt à me montrer plus que généreux. Je crois que nous pourrions poser toutes ces questions à M. Ingstrup s'il se présentait pour parler des prévisions budgétaires ou du rapport annuel. J'ai autorisé ces questions même si nous devons nous en tenir techniquement aux compétences et aux antécédents professionnels de M. Ingstrup. Il y a aussi quelques questions touchant à la politique que j'aimerais poser, mais je pense que notre témoin sait très bien qu'il peut refuser de répondre à ces questions s'il le veut et ce, jusqu'à la présentation du rapport annuel.

**M. Robinson:** Peut-être puis-je poser une question, monsieur le président. M. Ingstrup a-t-il été membre d'un parti politique au Danemark?

**M. Ingstrup:** Non.

**M. Robinson:** Enfin, monsieur le président, je remarque que la nomination par décret de M. Ingstrup stipule que l'échelle de rémunération va de 79,000\$ à 93,000\$; je me demande si M. Ingstrup peut nous indiquer où il se situe dans cette échelle?

**Le président:** Il est sans doute plus intéressé que moi par la rémunération de M. Ingstrup.

**M. Robinson:** Je croyais que ma question était pertinente, monsieur le président.

**Le président:** Le problème est que je suis lié par la Loi sur la protection des renseignements personnels qui stipule apparemment qu'il s'agit d'un renseignement personnel. Je crois que notre Comité recommandera que cela soit modifié, du moins je l'espère, de façon que nous puissions avoir une réponse. Mais présentement, la loi semble dire que vous n'êtes pas tenu de répondre à cette question, que c'est un renseignement personnel. Si vous voulez y répondre, vous êtes plus qu'invité à le faire.

**M. Ingstrup:** Je n'ai absolument pas d'objection. Je commence exactement au milieu de l'échelle, à 85,000\$ . . .

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Robinson, les membres de la commission ont tous reçu le curriculum vitae de M. Ingstrup, mais je crois que nous devrions faire une courte analyse de ses qualifications professionnelles dans le cadre de nos travaux

[Texte]

and has spent a lifetime in the correctional area. People will know that he is a landed Canadian as of November 18, 1983. His native land was Denmark. He speaks Danish, English, French, German, Norwegian, Swedish, Dutch and has a very good understanding of written Dutch. You certainly make all of us unilingual Canadians, at least those of us from the West, very envious of your record, Mr. Ingstrup.

• 1600

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I am sorry to disappoint you, but I do not speak Dutch. I just read it.

**The Chairman:** I am surprised you got the job, only speaking five or six languages.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**The Chairman:** He was decorated by Her Majesty, the Queen of Denmark with the Order of Knights. He has had eight books in major publications. He has had teaching experience. He has been with the United Nations... a university professor... Correctional Service of Denmark...

**Mr. Kindy:** Mr. Chairman, on a point of order. Perhaps you could include the *curriculum vitae* in the *Minutes of Proceedings and Evidence* so you do not have to read it.

**The Chairman:** That would be a fine idea. Is there unanimous agreement that we append the resumé to our *Minutes of Proceedings and Evidence*?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** To carry on for just a moment, Mr. Ingstrup served at the Ministry of Justice in Denmark; chaired the Planning Commission; was with the Correctional Service of Denmark as a warden; and was with the Council of Europe from 1977 to 1983, a representative of the Danish government as a member of the European Committee on Crime Problems. Of course, since December of 1983 until now, he has been with the Correctional Service of Canada. Mr. Ingstrup, we are sure that you will bring to your position a broad range of experience, international and within the European community, and that you can very much benefit the Canadian Correctional Service.

Dr. Kindy, you have some questions.

**Mr. Kindy:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome Mr. Ingstrup to the committee. As a member who believes in capital punishment—

**Mr. Horner:** Who? Do you mean you?

**Mr. Kindy:**—I would like to ask if he has any ideas about it and what his feelings are about the concept of capital punishment.

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I have very clear opinions about that. I would love to share these opinions and ideas with the Minister, should he so wish. However, I would not like to discuss that issue right here, with your permission.

[Traduction]

aujourd'hui pour qu'elles figurent au compte rendu. En effet, il est très très compétent puisqu'il a axé toute sa carrière sur les services correctionnels. Il est immigrant reçu depuis le 18 novembre 1983. Il est né au Danemark et parle le danois, l'anglais, le français, l'allemand, le norvégien, le suédois et le hollandais et a une bonne compréhension du hollandais écrit. Nous, Canadiens unilingues, du moins nous qui venons de l'Ouest, vous envions beaucoup M. Ingstrup.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je suis désolé mais je ne parle pas le danois. J'arrive toutefois à le lire.

**Le président:** Je suis surpris que vous ayez décroché l'emploi, en dépit du fait que vous ne parlez que six ou sept langues.

**Quelques députés:** Ho! Ho!

**Le président:** Il a été décoré par la Reine du Danemark. Il a publié huit livres importants. Il a enseigné, a travaillé aux Nations unies, dans une université, au service correctionnel du Danemark...

**M. Kindy:** Monsieur le président, rappel au règlement. Vous pourriez peut-être joindre le curriculum vitae de M. Ingstrup aux procès-verbaux et témoignages. Ainsi vous n'aurez pas à le lire.

**Le président:** Quelle bonne idée. Acceptez-vous à l'unanimité que le curriculum vitae soit joint aux procès-verbaux et témoignages?

**Des voix:** Accepté.

**Le président:** Je voudrais poursuivre quelques minutes encore et ajouter que M. Ingstrup a travaillé au ministère de la Justice du Danemark, qu'il a présidé la commission de planification, oeuvré au sein du service correctionnel du Danemark comme directeur, travaillé au Conseil de l'Europe de 1977 à 1983, représenté le gouvernement du Danemark au sein du comité européen sur les problèmes criminels. Depuis décembre 1983, il est à l'emploi du Service correctionnel du Canada. Monsieur Ingstrup, nous sommes certain que votre expérience, tant au plan international qu'au sein de la communauté européenne sera un atout pour le Service correctionnel du Canada.

Monsieur Kindy vous avez des questions à poser?

**M. Kindy:** Merci, monsieur le président: Je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Ingstrup. A titre de membre qui croit à la peine capitale...

**M. Horner:** Qui? Vous-même?

**M. Kindy:** Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, j'ai des idées bien précises à ce sujet et j'accepte volontiers d'en faire part au ministre, s'il désire. Je préférerais ne pas soulever cette question en ce moment si vous le permettez.



[Text]

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, on a point of order.

We are here to examine the competence and qualifications of Mr. Ingstrup as the appointee, in a broad sense. Surely, in arriving at a decision with respect to competence, we have a right to question a witness with respect to his views on policy matters in which he will in fact be involved. If, for example, a witness were to be questioned on a matter of serious concern in a policy area and gave an answer which is incoherent or left a great deal to be desired in terms of his knowledge in that policy area, this would affect his competence.

If, for example, an individual was being questioned in a particular area with respect to policies he had to implement, and in the course of questioning it became clear that he either did not have a grasp of those policies or was not in fact committed to the certain principles that members of the committee in their wisdom might feel were important in that role . . . This is surely an essential part of our mandate. I, with respect, would suggest that Mr. Ingstrup does not just report to the Minister. He is here today to report to this committee and this committee must make recommendations.

**Mr. Kindy:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it the same point of order, Dr. Kindy?

**Mr. Kindy:** Yes. I would applaud Mr. Robinson's comments. I believe the witness is here to be examined on his philosophy and on the type of work he is going to do. It has nothing to do with his professional qualifications, his diplomas. I think everybody can read his résumé and then say he is a good man. However, I think it is necessary for us to make a judgment call, to know his philosophy and to know the way in which he looks at his job.

**The Chairman:** On the same point of order, Mr. Daubney and Mr. Cadieux.

**Mr. Daubney:** Mr. Chairman, we are in the early days; in fact, in the case of this committee, we are in the first day of this type of questioning. I guess the precedents are not yet clear, but I certainly take the point you made earlier about the witnesses freedom to answer, or not, questions of that kind.

• 1605

They might be more properly raised when we are considering the estimates or the annual report of the board. In terms of Mr. Robinson's intervention, I think the question of capital punishment is not one which really touches on the functions of the parole board.

That is a matter for Parliament to decide. If Parliament decides to re-instate it, then it is a matter for the courts in terms of sentencing. The issue of whether or not to commute such a sentence will not come before his board, so I fail to see how it is directly relevant to his ability to carry out his role.

**Le président:** Monsieur Cadieux.

**M. Cadieux:** Monsieur le président, merci.

[Translation]

**M. Robinson:** Monsieur le président, rappel au règlement.

Nous sommes réunis pour examiner les compétences et qualités de M. Ingstrup. Nous sommes sûrement en droit de demander au témoin d'exprimer son point de vue puisqu'il aura à participer à l'élaboration de politiques sur ce sujet. Par exemple, si en interrogeant un témoin sur une question d'une importance capitale, on constate qu'il donne une réponse incomplète ou incohérente, on peut mettre ses compétences en doute.

Si on interroge un témoin sur les politiques qu'il aura à appliquer et si on s'aperçoit qu'il les comprend mal ou qu'il n'est pas entièrement d'accord avec certains principes jugés importants par les membres du comité . . . C'est sans doute un aspect important de notre rôle. Je crois que M. Ingstrup ne devrait pas faire rapport uniquement au ministre. Il est ici aujourd'hui pour répondre au comité qui doit faire des recommandations.

**M. Kindy:** Rappel au règlement, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce le même rappel au règlement, monsieur Kindy?

**M. Kindy:** Oui. Je remercie monsieur Robinson de son intervention. M. Ingstrup est ici pour nous expliquer son point de vue et le travail qu'il entend faire. Ses diplômes et ses qualités n'y sont pour rien. Nous sommes tous en mesure de lire son curriculum vitae et de constater que c'est quelqu'un de bien. Il est toutefois important pour nous de savoir ce qu'il pense et comment il entrevoit son travail.

**Le président:** Monsieur Daubney et Monsieur Cadieux sur le même rappel au règlement.

**M. Daubney:** Monsieur le président, nous sommes au début des travaux et dans le cas particulier de ce Comité, à la première journée des débats. Les précédents ne sont pas clairs, mais je comprends le point que vous voulez marquer à propos de la liberté d'un témoin de répondre ou non aux questions qui lui sont posées.

Il sera préférable de les poser lorsque nous étudierons les prévisions budgétaires ou le rapport annuel de la Commission. En ce qui a trait à l'intervention de M. Robinson, je crois que la question de la peine capitale ne se rapporte pas directement au mandat de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Il revient au Parlement de prendre une décision sur ce sujet. Si le Parlement décide de la rétablir, les cours devront ensuite l'imposer comme peine. Ce Comité n'aura pas à faire de commutation de peine et il est donc inutile de connaître l'opinion du témoin sur ce sujet.

**Mr. Chairman:** Mr. Cadieux.

**Mr. Cadieux:** Thank you, Mr. Chairman.

**[Texte]**

M. Daubney vient de m'enlever les trois quart des commentaires que je voulais faire puisque je suis d'accord avec lui.

J'aimerais simplement ajouter que l'opinion de M. Ingstrup sur cette question sera fort importante pour nous lorsque nous parlerons de la peine capitale, particulièrement lorsqu'il aura acquis de l'expérience à titre de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Comme le disait M. Daubney, nous établissons aujourd'hui de nouvelles règles pour l'audition de témoins lors de leur nomination. Je pense que cette question n'a strictement rien à voir avec sa nomination et ses qualités. Que M. Ingstrup soit pour ou contre la peine de mort, cela ne l'empêchera pas de présider de façon professionnelle la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Donc, monsieur le président, vous avez raison de limiter l'éventail des questions dans une réunion comme celle d'aujourd'hui.

**Mr. Kindy:** Mr. Chairman, another point of order. I believe, as we examine the Chairman of the Parole Board, he is going to be instrumental of recommending parole. There are a lot of people in the country who feel parole is given too easily to certain types of people, so it is normal that we want to know his feelings on certain subjects, such as capital punishment. Whether it is capital punishment or it is the feelings he has on parole, I think it goes together. I would like the chair to admit that question.

**The Chairman:** Dr. Kindy, I believe your asking the question as to the witness' personal view in favour or opposed to capital punishment, and this is not acceptable at this meeting. Clearly any question you wanted to direct towards the witness regarding his experience in those jurisdictions which have capital punishment would be quite proper, such as whether it makes the parole different.

As we know, this is a question of conscience for all Canadians and Canadians divide on both sides of that question, so I do not think that is relevant to Mr. Ingstrup's operation as the chairman of the board. If you can direct your questions towards the implications of parole and how he handles it or capital punishment on parolees, that would be quite acceptable.

**Mr. Kindy:** I am going to re-phrase my question and ask how he feels, through his experience, in jurisdictions where there is capital punishment. Could he bring forth his analysis on whether it is a deterrent against crime or not?

**Mr. Ingstrup:** I would be most pleased to answer that question. I have not worked in any jurisdiction where they have had capital punishment, at least not since the end of the last century, except right after World War II. I have, however, worked as part of the European Committee on Crime Problems, where the question of capital punishment has been dealt with many times. An overwhelming majority of the 21 democratic member states which participated in that particular committee have been against capital punishment. I think we can divide these countries into two groups. One group is against capital punishment because they do not believe there is

**[Traduction]**

Mr. Daubney has taken the words right out of my mouth, since I agree with him.

I would like to add that it will be important to know Mr. Ingstrup's views on the subject when we discuss capital punishment, particularly because he will have served as Chairman of the National Parole Board.

As Mr. Daubney said, we are here today to establish new procedures for the questioning of witnesses. I think the matter has nothing to do with his appointment or qualifications. Mr. Ingstrup will surely be a competent Chairman of the National Parole Board, whatever his opinions on capital punishment may be.

So Mr. Chairman, I agree you should limit the type of questions asked here today.

**M. Kindy:** Monsieur le président, autre rappel au règlement. À mesure que nous interrogerons le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous constaterons qu'il joue un rôle important quant aux libérations conditionnelles accordées. Beaucoup de Canadiens croient que les libérations conditionnelles sont accordées trop facilement. Il est donc normal que nous voulions connaître son point de vue sur certains sujets, comme la peine capitale. Les libérations conditionnelles et la peine capitale, ça se rejoint. J'aimerais que le président reconnaisse ce fait.

**Le président:** Monsieur Kindy, vous voulez savoir si le témoins est pour ou contre la peine capitale. Ce propos est irrecevable en ce moment. Vous pouvez interroger le témoin sur la façon dont on voit la peine capitale ailleurs et sur les répercussions qu'elle peut avoir sur les libérations conditionnelles.

Comme vous le savez, c'est un cas de conscience pour tous les Canadiens et les avis sont partagés. L'avis de M. Ingstrup sur ce sujet ne changera rien à la façon dont il s'acquittera de ses fonctions. Orientez plutôt vos questions sur les libérations conditionnelles et sur les répercussions que les libérations et la peine capitale ont sur le détenus en liberté conditionnelle.

**M. Kindy:** Je vais reformuler ma question et lui demander comment d'après son expérience, d'autres instances jugent la peine capitale. Croyez-vous que la peine capitale a un effet de dissuasion?

**M. Ingstrup:** Il me fait plaisir de répondre à cette question. Aucune des instances pour lesquelles j'ai travaillé n'appliquaient la peine capitale, du moins pas depuis la fin du siècle dernier, sauf après la Seconde Guerre mondiale. J'ai toutefois été membre du Comité européen pour les problèmes criminels où on a soulevé de nombreuses fois la question de la peine capitale. La plupart des 21 États membres du comité sont opposés à la peine capitale. On peut diviser ces États en deux groupes. Le premier groupe s'y oppose car il estime que la peine capitale n'aurait pas d'effet de dissuasion. Le second en fait une question de principe, si je puis dire. Il prétend qu'il est



[Text]

any deterrent effect of capital punishment. Other parts of countries have been lead more by ideologies, if I may say so. People have said you cannot teach the population how not to kill by killing and that type of argument.

• 1610

Mr. Chairman, apart from a short period of time in 1972 when I worked in Japan as a teacher, I have never worked in a country where capital punishment has been part of the legislation or part of the system of sanctions. I have never been close to the system. In order to come up with a definitive answer to the question, one has to go through very careful study of arguments.

**Mr. Kindy:** I imagine you have studied the subject. You must have concluded what works better or best.

**Mr. Ingstrup:** I have studied these issues. I have been part of the countries which were in agreement with the abolition of capital punishment. In the case of your country, and under circumstances where I voted on behalf of the Danish government, I think it was the right vote to cast. I have to say a definitive answer would always have to be based on more careful studies rather than just a statement.

**Mr. Kindy:** How do you see your work as Chairman of the Board, working with the commissioner and being before the adviser to the commissioner? Do you feel you have special relationship with the commissiner? Do you think it might be a conflict of interest because you worked as an adviser to the commissioner? Do you feel anything will hamper your proficiency as the Chairman?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, on the contrary. I know Mr. LeBlanc very well. I have a lot of respect for Mr. LeBlanc. I know his way of working. He knows my way of working. We have agreed to a lot of things which have happened in the Correctional Service of Canada. More importantly, after my appointment we have decided to do our utmost to make sure we work in the same direction and work well together. I have every reason to believe this is going to work.

**Mr. Kindy:** Do you believe in maximum security institutions for certain types of criminals?

**Mr. Ingstrup:** Sure.

**Mr. Kindy:** Do you feel they can be parolled at one time or other? Is there some efficient treatment for them?

**Mr. Ingstrup:** Maximum security institutions very often house a variety of inmates. It is not one type of inmate. To answer the first part of your question, I believe there is a need in this country for very secure institutions. I believe over time most of these inmates will be able to move because of program participation. Because they get older, they will be able to move down to lower security levels before the question of parole comes up. I think if we are in a situation where we have to decide on parole from a maximum security institution for a very dangerous offender, we are in a very difficult situation.

[Translation]

impossible d'apprendre aux gens de ne pas tuer en tuant certains membres de la Société.

Monsieur le président, mis à part la courte période en 1972 où j'ai enseigné au Japon, je n'ai jamais travaillé dans un pays où la peine capitale faisait partie de la législation ou des sanctions. J'en connais mal les rouages. Avant de donner une réponse définitive, il faut étudier attentivement tous les arguments.

**M. Kindy:** Je suppose que vous avez étudié le sujet et que vous avez tiré des conclusions.

**M. Ingstrup:** En effet. Je me suis rangé du côté des pays qui ont décidé d'abolir la peine capitale. Dans le cas de votre pays et du Danemark, que je représentais, je crois que c'était la bonne décision à prendre. J'ajoute qu'une réponse définitive doit toujours reposer sur des études approfondies plutôt que sur des énoncés généraux.

**M. Kindy:** Comment concevez-vous votre travail comme président de la Commission? Comment prévoyez-vous travailler avec le commissaire dont vous avez été le conseiller? Croyez-vous avoir établi des liens étroits avec le commissaire? Y a-t-il conflit d'intérêt parce que vous avez été son conseiller? Qu'est-ce qui risque de vous nuire dans l'exercice de vos fonctions comme président?

**M. Ingstrup:** Bien au contraire, monsieur le président. Je connais très bien monsieur LeBlanc et je l'admire beaucoup. Je sais comment il travaille et il sait comment je travaille. Nous nous sommes entendus sur bien des changements qui ont été apportés au Service correctionnel du Canada. D'autant plus que nous avons décidé d'orienter nos efforts dans la même direction après ma nomination et d'établir un climat de collaboration.

**M. Kindy:** Croyez-vous que les établissements à sécurité maximale conviennent à certains types de criminels?

**M. Ingstrup:** Certainement.

**M. Kindy:** Est-il possible de leur accorder une libération conditionnelle? Est-ce une solution efficace dans leur cas?

**M. Ingstrup:** Dans les établissements à sécurité maximale, on trouve divers types de détenus. Pour répondre à la première partie de votre question, je dirais que le Canada doit avoir des établissements à sécurité élevée. Eventuellement, la plupart des détenus pourront passer à des établissements à sécurité moins élevée en raison de la participation aux programmes. Il ne faut pas oublier que les détenus vieillissent aussi et qu'ils auront changé d'établissement avant d'être admissibles à une libération conditionnelle. On se trouve dans une situation délicate lorsqu'un criminel dangereux incarcéré dans un établissement à sécurité maximale devient admissible à une libération conditionnelle.

[Texte]

**Mr. Kindy:** Do you believe there are certain psychopathic personalities who never change, who always remain criminals whatever treatment they receive? We had the case of Mr. Olson quite recently. He was quite an active murderer. Personally, I do not believe he will ever change. Do you believe this is a fact, or do you believe you can treat any criminal and change his personality?

• 1615

**Mr. Ingstrup:** I think there are a certain number of people, inmates or free citizens, who never change throughout their lives. No matter what happens, they remain the same. That is certainly true for criminals, and I think the element of danger will remain an important element in certain inmates lives. When I was a warden years ago, I saw people who did not change at all, even if they had been in for many years.

The interesting thing about it is that it is very difficult to tell in advance. You may be able to realize after 10 years that a person has not changed at all, but I think it is very difficult to figure out who among a large number of inmates will not change and who will change. Some will definitely not change.

**Mr. Kindy:** How can you detect them? Is there a way of detecting them and saying those people will never change? Are there any methods of detecting them, or do you just wait for 10 years to say they have changed?

**Mr. Ingstrup:** I am afraid that in the criminal justice area, we are working with very primitive tools in many ways. The science of criminology is a new science. It is not at all a refined science which can be applied easily and very usefully in individual cases. I am afraid that I would say no, not with any reasonable amount of security, unless there are methods I am not aware of, but I think I am aware of the trends in the science.

**Mr. Kindy:** You landed in Canada in 1983. Are you know a Canadian citizen or have you applied for citizenship?

**Mr. Ingstrup:** No, Mr. Chairman, unfortunately I cannot apply for Canadian citizenship until the 28th or 29th of November, but when it is possible, I will do it.

**Mr. Kindy:** Are you married and do you have children?

**Mr. Ingstrup:** Yes, I am married to a Canadian lady, and we have one of 20, one of 18, one of 17 and one of 11.

**Mr. Kindy:** As far as running the board, you said you did not know many of the new board members, and you could not make a judgment on whether they were political appointments, and whether they were competent or not. Do you think when you come next time for estimates, you are going to be able to tell us what you think about them and whether the political appointments were good or bad?

**Mr. Ingstrup:** I am sure I will be able to tell you a little bit more about the general profile of the board members and any problems I have, if I have problems somewhere which might lead to some considerations about the appointment process, but not necessarily to one specific solution.

[Traduction]

**M. Kindy:** Croyez-vous que certains psychopathes ne changeront jamais, peu importe les traitements qu'ils reçoivent. Tout dernièrement, il y a eu le cas de M. Olson. C'était un meurtrier, pour le moins actif. Pour ma part, je ne crois pas qu'il changera. Pensez-vous que se soit vrai ou pensez-vous plutôt qu'il est possible de traiter un criminel pour l'amener à changer?

**M. Ingstrup:** Il y a un certain nombre de personnes, autant des détenus que des citoyens en liberté qui ne changeront jamais. Peu importe ce qui leur arrive, ils demeurent fidèles à eux-mêmes. C'est vrai dans le cas des criminels aussi et je pense que l'élément danger restera un élément important dans la vie de certains détenus. Quand j'étais directeur, j'ai connu des détenus qui n'avaient pas changé du tout, même s'ils avaient été incarcérés pendant de nombreuses années.

Il est impossible de prédire qui changera et qui ne changera pas. Après 10 ans, on constate parfois qu'une personne est demeurée exactement la même. Dans un grand groupe de détenus, il est très difficile de repérer ceux qui changeront et ceux qui ne changeront pas. Certains restent toujours pareils.

**M. Kindy:** Comment peut-on les repérer? Existe-t-il une méthode? Ou doit-on attendre dix ans avant de constater qu'ils n'ont pas chagé?

**M. Ingstrup:** Dans le domaine de la justice criminelle, nous travaillons avec des outils très élémentaires. La criminologie est une science nouvelle. Ce n'est pas une science perfectionnée que l'on peut appliquer facilement et efficacement à des cas particuliers. Je dois répondre non, sans grand risque de me tromper, à moins qu'il n'existe des méthodes que je ne connaisse pas, mais je me tiens au courant des nouveautés dans ce domaine.

**M. Kindy:** Vous êtes arrivé au Canada en 1983. Êtes-vous citoyen canadien ou avez-vous demandé votre citoyenneté?

**M. Ingstrup:** Non monsieur le président. Je ne puis malheureusement pas demander la citoyenneté canadienne avant le 28 ou le 29 novembre. Dès que ce sera possible, je le ferai.

**M. Kindy:** Êtes-vous marié? Avez-vous des enfants?

**M. Ingstrup:** Oui, j'ai épousé une Canadienne et nous avons un enfant de 20 ans, un de 18 ans, un de 17 ans et un de 11 ans.

**M. Kindy:** Vous avez mentionné que vous ne connaissez pas tous les membres de la Commission et que vous n'étiez pas en mesure de déterminer s'il s'agissait de nominations politiques ou de nominations en raison de compétence. Pensez-vous pouvoir nous donner des précisions au moment de la présentation des prévisions budgétaires et de nous indiquer si les nominations politiques étaient bonnes ou mauvaises?

**M. Ingstrup:** Je pourrai certainement vous en dire davantage sur les membres de la Commission à ce moment là. Je pourrai aussi vous parler des problèmes que j'aurai rencontrés, le cas échéant, et qui pourraient m'amener à mettre en question le



[Text]

**Mr. Kindy:** I hope the chairman is going to allow that question at that time, and not rule it out of order.

**Mr. Daubney:** Point of order.

**The Chairman:** It is hypothetical.

**Mr. Daubney:** We are here to look into the qualifications of this witness only, and I think it is unfortunate that Mr. Robinson, and to some extent my colleague, have been casting dispersions on other members of the National Parole Board.

**Mr. Robinson:** You have not read the study.

**Mr. Daubney:** I do not know anything about that study. It may have predated this government.

**The Chairman:** Dr. Horner, would you care to ask some questions of our witness?

**Mr. Horner:** I was most impressed with his resume and I really do not have any questions as to his competence or his resume. However, he did mention that there are many differences between the crime picture here and in European countries. I wonder if you would enlarge on that.

• 1620

**Mr. Ingstrup:** If you compare the general crime picture in North America to the crime picture particularly in the northern part of Europe, you will probably find that there is a higher frequency of violence . . .

**Mr. Horner:** Is there a higher frequency there?

**Mr. Ingstrup:** No, you would find a higher frequency here than in, say, Scandinavian countries, Holland, Belgium and Luxembourg. One natural consequence of this is that the sentencing picture is different as well. You have longer sentences here, much longer sentences than they usually have in the European countries, which is, to a certain extent, explicable by the fact that your crime picture is different.

**Mr. Horner:** Do you think we have longer sentences in this country for crimes of violence than you have in northern European countries?

**Mr. Ingstrup:** Yes, I do.

**Mr. Horner:** That is very interesting. I was going to ask you some personal questions, as Dr. Kindy did, but you do not have to answer them of course. I think you have already answered them, because you said your wife was Canadian.

Reading through your résumé, I found it rather strange that someone who had reached the pinnacle of a career in one country should suddenly pack up and move to another country. Were there any reasons other than your wife being Canadian?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I am most pleased to answer that question. The thing is, I think I was at least as Danish as

[Translation]

mode de nomination. Je ne crois pas pouvoir proposer de solution unique.

**M. Kindy:** J'espère que le président jugera la question pertinente et ne la déclarera pas irrécevable.

**M. Daubney:** Rappel au règlement.

**Le président:** C'est hypothétique.

**M. Daubney:** Nous sommes réunis pour étudier les compétences du témoin et il est malheureux que M. Robinson et dans une certaine mesure, mon collègue, cherchent à nuire aux autres membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

**M. Robinson:** Vous n'avez pas lu l'étude.

**M. Daubney:** Je ne suis pas au courant de cette étude. Elle a du précéder l'élection de ce gouvernement.

**Le président:** Monsieur Horner, voulez-vous poser des questions au témoin?

**M. Horner:** J'ai lu le curriculum vitae de monsieur Hings-trup et je suis très impressionné. Je n'ai aucune question à poser sur ses compétences. Il a cependant mentionné qu'il y avait de nombreuses différences entre la situation de la criminalité ici et dans les pays européens. Je me demande si vous pourriez développer sur ce sujet.

**M. Ingstrup:** Si vous comparez la situation générale de la criminalité en Amérique du Nord à celle du nord de l'Europe en particulier, vous verrez sans doute qu'il y a plus de violence . . .

**M. Horner:** Il y a plus de violence là-bas?

**M. Ingstrup:** Non, vous verrez qu'il y a plus de violence ici que dans les pays scandinaves par exemple, ou en Hollande, en Belgique et au Luxembourg. Une des conséquences naturelles de cette situation est que les sentences sont aussi très différentes. De plus longues peines sont imposées ici, beaucoup plus longues que dans les pays européens, ce qui, jusqu'à un certain point, s'explique par le fait que la situation de la criminalité est différente.

**M. Horner:** Pensez-vous que de plus longues sentences sont imposées dans notre pays pour des crimes de violence que dans les pays du nord de l'Europe?

**M. Ingstrup:** Oui, je le pense.

**M. Horner:** C'est très intéressant. Je voulais vous poser quelques questions personnelles, comme l'a fait monsieur Kindy, mais vous n'êtes évidemment pas obligé d'y répondre. Je pense que vous avez déjà répondu, quand vous avez dit que votre femme était Canadienne.

En lisant votre curriculum vitae, j'ai trouvé plutôt étrange que quelqu'un qui avait atteint le sommet de sa carrière dans un pays parte soudainement pour s'établir dans un autre pays. Y avait-il d'autres raisons que le fait que votre femme soit Canadienne?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je suis très heureux de répondre à cette question. Le fait est qu'au début des années

*[Texte]*

the Queen of Denmark in the early 1980s. However, when I married my wife and she came to Denmark to live, I realized how difficult it is for a person, who does not speak the language, does not read or write the language, has a professional background and a desire to work as a professional, to be integrated in the Danish society.

Mr. Chairman, the Canadian society, compared to most of the societies that I know of on the other side of the Atlantic, is an easy society for foreigners to be integrated into. It is actually a wonderful experience to see how well geared the Canadian society is to take people in. There is not the same kind of tradition in the Scandinavian countries, so it was very difficult. After some time, my wife was offered a job in Canada; Don Yeomans came to me at a conference and said he understood that I might be more willing to move now than before, and I said sure. This is why I am here.

**Mr. Horner:** Thank you very much, Mr. Chairman. He just got my vote.

**The Chairman:** We will go to the second round, but I wonder, Mr. Ingstrup, if you could answer a question for me on a general basis. Do you believe from your experience to date that the National Parole Act itself is in need of minor changes, some changes or major changes, vis-à-vis your experience with the European legislation?

**Mr. Ingstrup:** Well, if it is a policy . . .

**Mr. Kindy:** Mr. Chairman, is that not a policy question on a point of order?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Kindy:** The question you are asking . . . you do not allow us to ask a policy question but you are asking one. I challenge the Chair.

**The Chairman:** Dr. Kindy, I do not believe that is correct, because the question I ruled out of order was a question that would relate to his personal conscience, his position on capital punishment.

**Mr. Kindy:** It is still a policy question.

**The Chairman:** You have asked a number of policy questions, which I permitted and I think we are intended to permit.

**Mr. Ingstrup:** I think your question, Mr. Chairman, is a question related directly to parole policies, the policies that I am here to administer in my capacity as the chairman of the National Parole Board. I would be most pleased to answer your question.

I think the government has undertaken a very important initiative in so far as the question of law review is underway. As part of the general review of the criminal justice legal framework, the National Parole Board, the Penitentiary Act and other action regulations are being reviewed under the

*[Traduction]*

1980, je pense que j'étais au moins aussi Danois que la reine du Danemark. Cependant, quand j'ai épousé ma femme et qu'elle est venue vivre au Danemark, j'ai compris combien il était difficile pour quelqu'un qui ne parle pas le danois, qui ne peut pas le lire ou l'écrire, et qui possède une expérience professionnelle et veut exercer sa profession de s'intégrer à la société danoise.

Monsieur le président, il est facile pour des étrangers de s'intégrer à la société canadienne, par comparaison à la plupart des sociétés que je connais de l'autre côté de l'Atlantique. C'est en fait une expérience merveilleuse de voir comment la société canadienne s'adapte à la venue des étrangers. Il n'existe pas la même tradition dans les pays scandinaves, ce qui pose de nombreuses difficultés. Après quelque temps, on a offert à ma femme un emploi au Canada; j'ai rencontré Don Yeomans à une conférence et il m'a dit qu'il comprenait que je sois plus tenté de partir à ce moment qu'auparavant, ce qui était le cas. C'est pourquoi je suis ici.

**M. Horner:** Merci beaucoup, monsieur le président. Il vient de gagner mon vote.

**Le président:** Nous allons poursuivre, mais je me demande, monsieur Ingstrup, si vous pourriez répondre à une question d'ordre général. À partir de votre expérience, croyez-vous, jusqu'ici, qu'il faut apporter des changements mineurs à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, certains changements ou des changements importants. Selon votre expérience de la législation européenne?

**M. Ingstrup:** S'il s'agit d'une politique . . .

**M. Kindy:** Monsieur le président, est-ce que cela n'est pas une question de politique par rapport au règlement?

**Le président:** Oui.

**M. Kindy:** La question que vous posez . . . vous ne nous permettez pas de poser une question de politique, mais vous en posez une. Je soulève la question de confiance envers la présidence.

**Le président:** Monsieur Kindy, je ne crois pas que cela soit exact, parce que la question que j'avais jugée irrecevable touchait à sa conscience personnelle, à sa position sur la peine capitale.

**M. Kindy:** C'est quand même une question de politique.

**Le président:** Vous avez posé de nombreuses questions de politique, que j'ai acceptées et, je pense, que nous sommes autorisés à recevoir.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je pense que votre question est directement liée aux politiques de libération conditionnelle, politiques que je suis chargé d'administrer en ma qualité de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je serais très heureux de répondre à votre question.

Je pense que le gouvernement a pris une initiative très importante lorsqu'il a entrepris la révision des lois. Dans le cadre de la révision générale de la structure du droit pénal, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Loi sur les pénitenciers et d'autres règlements d'exécution ont été



[Text]

responsibility of the Solicitor General of Canada and in very extensive consultation with the provinces. I think it is fair to assume the Parole Act would at least need a review.

• 1625

There may be certain ways of doing things at the same quality level but cheaper, faster and in a more contemporary way. I think it is a good initiative to review the Parole Act and the parole regulations.

**The Chairman:** Just to alert you without getting into details, I think you could expect this committee to be interested in your view. With your international and European experience, you could advise us when you come before us again on areas you might think we, as a standing committee charged with the responsibility of looking at departmental statutes and policies, might be interested in, taking on a few meetings to get some evidence as to how the act could be changed. Mr. Robinson, do you have a couple of questions in the second round?

**Mr. Robinson:** I have a few questions. I have had a chance to collect my thoughts, while my distinguished friends on the other side were asking their questions.

I would like to ask a supplementary question to the question asked by Dr. Kindy, based on Mr. Ingstrup's very extensive experience with the Council of Europe and elsewhere in the field of corrections. Has he seen any evidence which would bring him to the conclusion that capital punishment should be reinstated in Canada?

**Mr. Ingstrup:** I may not have been looking around, but nothing sort of springs in my eyes at this point in time. I have not taken any particular interest in this issue for a long time.

**Mr. Robinson:** I think you did say you believe the right vote was cast against capital punishment in Europe.

**Mr. Ingstrup:** I think I did the right thing, when I represented the Danish government and when we took the position we did.

**Mr. Robinson:** I want to get clarification. When you say you think you did the right thing, that means you agreed with the decision?

**Mr. Ingstrup:** Yes, that is what it means.

**Mr. Robinson:** One of the areas you referred to was the question of sentencing and lengthy sentences in Canada. You are aware of the provisions with respect to 25 year minimum sentences for those convicted of first degree murder in Canada.

It has been suggested by some, including the Canadian Anglican Bishops, that a 25 year minimum sentence is far too long. In fact, there should be parole eligibility at an earlier period in a sentence. What are your views with respect to that suggestion?

[Translation]

étudiés sous la responsabilité du Solliciteur général du Canada et en étroite collaboration avec les provinces. Je pense qu'il est juste de présumer que la Loi sur la libération conditionnelle de prévenus aura au moins besoin d'une révision.

Il existe sans doute des moyens de procéder avec la même qualité, mais de façon plus économique, plus rapide et plus actuelle. Je pense que c'est une initiative heureuse de procéder à la révision de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et des règlements sur la libération conditionnelle.

**Le président:** Pour vous informer, sans aller dans les détails, je pense que le Comité serait intéressé par votre opinion. Avec votre expérience internationale et votre expérience de l'Europe, vous pourriez nous conseiller quand vous viendrez témoigner à nouveau sur des questions qui, selon vous, pourraient nous intéresser, en qualité de comité permanent responsable de l'étude des politiques et règlement ministériels. Nous pourrions consacrer quelques réunions à l'étude des façons par lesquelles nous pourrions modifier la Loi. Monsieur Robinson, avez-vous quelques questions à poser pendant ce deuxième tour de table?

**M. Robinson:** J'ai quelques questions. J'ai eu le temps de rassembler mes idées pendant que mes distingués amis d'en face posaient leurs questions.

J'aimerais poser une question supplémentaire à celle de M. Kindy, fondée sur la très grande expérience de M. Ingstrup auprès du Conseil de l'Europe et ailleurs dans le domaine correctionnel. A-t-il eu des preuves qui l'amèneraient à conclure que la peine capitale devrait être rétablie au Canada?

**M. Ingstrup:** Je n'ai peut-être pas étudié toute la question, et rien ne me vient à l'esprit en ce moment. Il y a longtemps que je me suis intéressé particulièrement à ce sujet.

**M. Robinson:** Vous avez dit, je pense, que selon vous on avait pris la bonne décision en votant contre la peine capitale en Europe.

**M. Ingstrup:** Je pense que j'ai fait ce qu'il fallait faire, quand j'ai représenté le gouvernement danois et quand nous avons pris position.

**M. Robinson:** J'aimerais clarifier la question. Quand vous dites que vous pensez avoir fait ce qu'il fallait faire, cela signifie que vous étiez d'accord avec la décision?

**M. Ingstrup:** Oui, c'est ce que je veux dire.

**M. Robinson:** Une des questions que vous avez mentionnées était celle de la détermination de la peine et des longues peines imposées au Canada. Vous connaissez les stipulations de la Loi sur les peines minimales de vingt-cinq ans imposées au Canada aux personnes reconnues coupables de meurtre au premier degré.

Certains, y compris les évêques anglicans du Canada, ont déclaré que la peine minimale de vingt-cinq ans était beaucoup trop longue. En fait, il devrait y avoir admissibilité à la libération conditionnelle plus tôt au cours de la peine. Que pensez-vous de cette suggestion?

[Texte]

**Mr. Ingstrup:** Believe me, it is not that I do not want to answer your question, but I do not know enough about it to make any reasonable statement on this issue. I can tell you that having run prisons and being close to prisoners, I am sure 25 years of imprisonment is a very long time. Whether that is needed or whether it is too much or not, given the circumstances, is difficult to say. I have never talked to these prisoners. I do not know enough about their cases to have any answer.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I suggest this is a very important issue and one of the key issues which is currently on the agenda in terms of sentencing. Maybe I could ask this. Is he aware of any other jurisdiction in which there is a minimum 25 years before parole eligibility? I am excluding the 15 year judicial review.

**Mr. Ingstrup:** Are you excluding the United States? There must be some jurisdictions there. I am not aware of the detailed regulations in many of the jurisdictions I know fairly well. I could not tell you whether there would be any, but I can tell you that it is not a very usual thing in the jurisdictions I am familiar with.

• 1630

**Mr. Robinson:** I have a couple of other questions, Mr. Chairman. One of the areas I am sure we look into in performing this role of scrutinizing potential senior appointments, such as the chairperson of the National Parole Board, is the whole question of potential conflict of interest. It is in this light I want to ask Mr. Ingstrup whether he has engaged in any contracts since his arrival in Canada with any government department, aside from the Correctional Service of Canada.

**Mr. Ingstrup:** No.

**Mr. Robinson:** Has his spouse engaged in any contracts with the Government of Canada?

**Mr. Ingstrup:** No.

**Mr. Robinson:** Suggestions have been made, Mr. Chairman, that the discretionary powers of the National Parole Board are too sweeping. I think it was Chief Justice Laskin who described the board as having tyrannical authority. Someone suggested that discretion should be limited either by statutory criteria or by way of regulation, and that the almost unfettered discretion is too broad. Does Mr. Ingstrup have any views on that question?

**Mr. Ingstrup:** Yes, I think, and I share this view with the whole membership of the executive committee, consistency is a very important element in justice, and we discussed this as late as a couple of days ago.

We want to re-examine our decision making practice to see whether we are actually consistent within the existing policies, or whether there is too much inconsistency, given the fact that no two cases are alike. Is it possible to establish some release

[Traduction]

**M. Ingstrup:** Croyez-moi, ce n'est pas que je ne veux pas répondre à votre question, mais je ne suis pas assez au courant pour me prononcer raisonnablement sur ce sujet. Je peux vous dire qu'après avoir dirigé des prisons et avoir été en contact avec des prisonniers, je suis certain que vingt-cinq ans de prison est une peine très lourde. Il est difficile de dire si c'est nécessaire ou si c'est trop long ou non, dans les circonstances. Je n'ai jamais parlé à ces prisonniers. Je ne connais pas assez leur cas pour pouvoir répondre.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je soutiens que c'est une question très importante et une des questions-clés à l'ordre du jour en ce qui touche à la détermination des peines. Je pourrais peut-être poser une autre question. Connaissez-vous un autre régime judiciaire en vertu duquel on est admissible à la libération conditionnelle après un minimum de vingt-cinq ans? J'exclus la révision du cas après quinze ans.

**M. Ingstrup:** Excluez-vous les Etats-Unis? Ils doivent avoir des règlements là-dessus. Je ne connais pas en détail la réglementation de nombreux systèmes judiciaires que je connais par ailleurs très bien. Je ne peux pas vous dire s'il y en a, mais je peux vous dire que ce n'est pas une chose très courante dans les systèmes judiciaires que je connais.

**M. Robinson:** J'ai une couple d'autres questions, monsieur le président. Un des secteurs que nous devons sûrement étudier dans l'exercice de notre mandat qui porte sur l'examen des nominations aux postes supérieurs, comme celui du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, c'est toute la question des conflits d'intérêts éventuels. C'est dans ce contexte que je veux demander à monsieur Ingstrup s'il s'est engagé dans tout contrat depuis son arrivée au Canada avec un ministère fédéral, à part celui du Service correctionnel du Canada.

**M. Ingstrup:** Non.

**M. Robinson:** Est-ce que son épouse a signé un contrat avec la fonction publique du Canada?

**M. Ingstrup:** Non.

**M. Robinson:** Monsieur le président, on a laissé entendre que les pouvoirs discrétionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont trop étendus. Je pense que c'est l'ancien juge en chef, M. Laskin, qui a déclaré de que la Commission exerçait un pouvoir tyrannique. Quelqu'un a proposé que les pouvoirs discrétionnaires soient limités par des critères statutaires ou par la réglementation, et que ces pouvoirs discrétionnaires donnent trop de latitude. Est-ce que monsieur Ingstrup a une opinion sur cette question?

**M. Ingstrup:** Oui, je pense, et je partage ce point de vue avec tous les membres du conseil exécutif; la cohérence est un élément très important de la justice, et nous en avons discuté il y a à peine quelques jours.

Nous voulons réexaminer notre processus de prise de décision pour voir si nous nous conformons aux politiques en vigueur, ou s'il y a trop de contradictions, étant donné qu'il n'y a pas deux cas semblables. Est-il possible d'établir des



[Text]

policies which would ensure higher degree of predictability if necessary, and establish policies which would be easier for the Correctional Service of Canada to live with, so they would know more clearly what the parole board expected from the Correctional Service of Canada in order to release the offenders? They would be better able to gear their programs directly towards these policies. We are going to examine the problem based on the judgment Mr. Robinson mentioned, but also on several reports which have said the same thing.

**Mr. Robinson:** Finally, Mr. Chairman, has Mr. Ingstrup studied at all or been involved at all in the question of international transfers of offenders perhaps through his work at the Council of Europe?

I know this is an area in which his predecessor, Mr. Outerbridge, had played quite an active role internationally in establishing transfer of offender or agreements. I think that was a very positive process embarked upon there, I would like to know whether Mr. Ingstrup intends to pursue this initiative or to indeed expand it if possible?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I think this is at this point the responsibility of the Ministry's secretariat. I do not know about the details, but I know it is a fairly active field and it is no longer the responsibility of the parole board. I am not sure if it has ever been the responsibility of the parole board.

I think Mr. Outerbridge did it because he knew about it. He was interested in the issue and it was a new issue at that point in time. Actually, I worked at bit with Mr. Outerbridge in the Council of Europe years back, when he was there as a Canadian observer on these matters. It is not under the jurisdiction of the Board.

**Mr. Robinson:** I see. Mr. Chairman, there was just one matter which I had intended to raise, but I believe it may be beyond the scope of this particular examination. I will ask the Chair for guidance. I have received, as I believe other members of the committee may have received, fairly extensive documentation with respect to a matter which is before the board involving a Mr. George Papadatos. He raised some very serious questions about the functioning of the board and the processes of the National Parole Board. Perhaps I could ask Mr. Ingstrup if he could indicate whether this is a matter which will be reviewed by him now he is chairman of the board?

[Translation]

politiques de libération qui nous permettraient de faire certaines extrapolations au besoin, et d'établir des politiques qui seraient plus acceptables pour le Service correctionnel du Canada, du fait qu'il saurait plus à l'avance ce que la Commission des libérations conditionnelles attend du Service correctionnel du Canada en ce qui touche à la libération des contrevenants? Le Service serait mieux en mesure d'harmoniser ses programmes avec ces politiques. Nous allons étudier ce problème en nous fondant sur le jugement que M. Robinson a mentionné, mais aussi différents rapports qui en venaient aux mêmes conclusions.

**M. Robinson:** Enfin, Monsieur le président, est-ce que monsieur Ingstrup a étudié la question ou a travaillé dans le domaine de l'extradition des délinquants, peut-être dans le cadre de son travail auprès du Conseil de l'Europe?

Je sais que c'est un secteur dans lequel son prédécesseur, monsieur Outerbridge, a joué un rôle très actif au plan international, en établissant des ententes ou l'extradition des délinquants. Je pense que c'est une intervention très positive et j'aimerais savoir si M. Ingstrup a l'intention de poursuivre cette initiative ou même de lui donner plus d'envergure si possible?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je pense que cette question relève en ce moment du secrétariat du Ministère. Je ne connais pas tous les détails, mais je sais que c'est un secteur très actif et qui ne relève plus de la Commission des libérations conditionnelles. Je ne suis pas sûr si cela a déjà relevé de la Commission.

Je pense que M. Outerbridge l'a fait parce qu'il connaissait la question. Il s'y intéressait et c'était alors un problème nouveau. En fait, j'ai travaillé un peu avec M. Outerbridge au Conseil de l'Europe il y a des années, alors qu'il était l'observateur du Canada pour ces questions. Ce n'est pas une question relevant de la compétence de la Commission.

**M. Robinson:** Je vois. Monsieur le président, je voulais soulever une autre question, mais je crois que cela ne serait pas du ressort de cette étude. Je demande conseil à la présidence. J'ai reçu, comme d'autres membres du Comité, je pense, une documentation assez considérable sur une question à l'étude par la Commission et qui touche un certain M. George Papadatos. Il soulève des questions très sérieuses sur le fonctionnement et les méthodes de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je pourrais peut-être demander à M. Ingstrup s'il peut nous dire s'il s'agit d'un sujet qu'il pourrait étudier maintenant qu'il est président de la Commission?

• 1635

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, is it an individual case?

**Mr. Robinson:** It is an individual case which was raised by a lawyer named Stephen Fineberg. I had thought perhaps Mr. Fineberg had met with Mr. Ingstrup on this matter. Because it raises very serious questions of policy, I would hope Mr. Ingstrup might undertake to review the matter with care.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, est-ce qu'il s'agit d'un cas individuel?

**M. Robinson:** C'est un cas individuel qui a été soulevé par un avocat nommé Stephen Fineberg. Je pensais que M. Fineberg avait rencontré M. Ingstrup à ce sujet. J'espère que M. Ingstrup étudiera le dossier avec soin, parce que cela soulève des questions très sérieuses de politique.

*[Texte]*

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I know Mr. Fineberg. He arrived at my office on day one. He said it was to welcome me aboard and not to talk about any individual case, although he made it clear we would be dealing with individual cases later.

To the extent any major case invites policy considerations, it is obvious we would take it into account in the overall review I referred to a little while ago. I hope the individual case has been dealt with. There are two aspects. If a basic policy issue is in the case as a second aspect, we will look into the case again and consider the policy issues when we are reviewing the policy.

**Mr. Robinson:** As chairman, are you looking into the individual case as well?

**Mr. Ingstrup:** I have not looked into more than a couple of cases which have been pardon cases. I am not quite sure to what extent I will be involved in individual cases, but basically I will be interested in seeing individual cases. Sure.

**Mr. Robinson:** Including this one.

**Mr. Ingstrup:** I have no idea what the case is. It is difficult for me to say if this is a case which belongs to what I personally deal with or a case the vice-chairman will be dealing with.

**Mr. Robinson:** I will certainly forward the details.

**The Chairman:** Mr. Ingstrup, you might want to have your people obtain a copy of the evidence before this committee next Thursday, June 5. Mr. Fineberg is appearing and it is on that particular case vis-à-vis privacy.

**Mr. Ingstrup:** Okay.

**The Chairman:** You might have some inclination of the problem at that point.

**Dr. Kindy:** do you have one or two questions?

**Mr. Kindy:** Yes, a question. I was wondering how you were appointed chairman of the board? Was it on the recommendation of the commissioner? Did you apply for the job? How did it happen?

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, as the committee may know, in this particular case there was a search committee established by the Solicitor General of Canada consisting of five people. They were very experienced people who interviewed a number of persons. I was on the list of people they interviewed. I know the recommendation went to the Solicitor General of Canada. The next thing I knew I was appointed chairman.

**Mr. Kindy:** Where you asked for an appearance before that committee? Did you reply or did somebody particularly ask you or tell you? Did you just go there and be interviewed?

**Mr. Ingstrup:** No, it was not a public hearing the committee held. I had expressed a very open interest in the job as Chairman of the Parole Board to many different people,

*[Traduction]*

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je connais M. Fineberg. Il est arrivé à mon bureau le premier jour. Il a dit que c'était pour me souhaiter le bienvenue et non pour me parler d'un cas individuel, tout en me disant que nous aurions à discuter de cas individuels plus tard.

Dans la mesure où tout cas important a des répercussions sur les lignes de conduite, il est évident que nous devrons en tenir compte dans l'étude globale que j'ai mentionnée un peu plus tôt. J'espère que ce cas individuel a été réglé. Il faut tenir compte de deux aspects ici. Si le cas touche à une question fondamentale de politique, nous devons réétudier le cas et nous attarder aux questions de politique au moment de l'étude de la politique.

**M. Robinson:** En qualité de président, étudiez-vous aussi les cas individuels?

**M. Ingstrup:** Je n'ai pas étudié plus d'une couple de cas, qui étaient des cas de pardon. Je ne suis pas sûr dans quelle mesure j'aurai à m'intéresser à des cas individuels, mais fondamentalement, cela m'intéresse. Certainement.

**M. Robinson:** Y compris celui-ci.

**M. Ingstrup:** Je ne connais pas du tout ce cas. Cela m'est difficile de dire si c'est un cas qui me revient personnellement ou si c'est le vice-président qui devrait s'en occuper.

**M. Robinson:** Je vais certainement vous en transmettre les détails.

**Le président:** Monsieur Ingstrup, vous aimeriez peut-être que votre personnel obtienne un exemplaire des témoignages avant la réunion de ce comité jeudi prochain, le 5 juin. M. Fineberg doit témoigner devant le Comité sur ce cas particulier touchant à la protection de la vie privée.

**M. Ingstrup:** Très bien.

**Le président:** Vous aurez alors un aperçu du problème.

Monsieur Kindy avez-vous une ou deux questions à poser?

**M. Kindy:** Oui, j'ai une question. Je me demandais comment vous aviez été nommé président de la Commission? Était-ce sur la recommandation du commissaire? Avez-vous posé votre candidature à ce poste? Comment cela s'est-il fait?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, comme le Comité pourrait le savoir, dans ce cas particulier, le Solliciteur général du Canada a établi un comité de cinq personnes à cet effet. C'étaient des gens d'expérience qui ont rencontré de nombreuses personnes. Mon nom se trouvait sur la liste des personnes qu'ils ont vues en interrogées. Je sais que leur recommandation a été transmise au Solliciteur général du Canada. Tout ce que j'ai su ensuite, c'est que j'étais nommé président.

**M. Kindy:** Est-ce qu'on vous a demandé de témoigner devant ce comité? Avez-vous répondu ou est-ce que quelqu'un vous l'a demandé ou vous l'a dit? Est-ce que vous vous êtes simplement présenté à une entrevue?

**M. Ingstrup:** Non, le Comité n'a pas tenu d'audience publique. J'avais ouvertement exprimé mon intérêt pour le poste de président de la Commission nationale des libérations



[Text]

including the people in the Solicitor General's ministry. I think it was well known I was interested in the job. The committee apparently decided to interview me.

**Mr. Kindy:** To whom did you talk when you expressed your interest? Did you have any particular person you talked to? Did you talk to the Commissioner?

**Mr. Ingstrup:** Oh, yes, I talked to—

**Mr. Kindy:** Did you talk to the Minister?

**Mr. Ingstrup:** No, I did not talk to the Minister. I talked to the commissioner and other people. I do not recall who I talked to, but definitely to Commissioner LeBlanc. We talked about all kinds of things.

• 1640

**Mr. Kindy:** The commissioner was instrumental in your appointment then, to some extent.

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I have no idea of what happened. I know I have talked about my interests in the job, and I was asked to appear in front of the committee to be interviewed.

**Mr. Kindy:** I think you said you were not involved with any party, Conservative, NDP or Liberal to any extent.

**Mr. Ingstrup:** I am not a member of any party.

**Mr. Kindy:** Have you been a member of any party in Denmark?

**Mr. Ingstrup:** I have not been a member of any party in Canada or in Denmark.

**Mr. Kindy:** Coming back to one question, you said the crime rate in Europe, especially in the Scandinavian countries, is lower than in North America. Do you have any idea why this is so? Is there any specific reason? You must have studied the subject-matter and you must have some ideas about it.

**Mr. Ingstrup:** Mr. Chairman, I did not say the crime rate was lower. I said the frequency of violent crime, in a broad sense, seems to me to be lower. I could not offer any explanation for that. It is just a matter of fact.

**Mr. Kindy:** There must be some explanation.

**Mr. Ingstrup:** You can always guess, but my guess is not worth very much. In these societies, you have very commonly shared values, a very homogeneous population and maybe a strong social control. I could not tell you any more than.

**Mr. Kindy:** You are saying there are some factors, such as social values, family values, church values, or whatever.

**Mr. Ingstrup:** That could be. I really cannot tell you what the reason is. I do not think anybody who knows about these phenomena would be able to give any reasonably definitive answer to your question.

[Translation]

conditionnelles à différentes personnes, y compris à des employés du ministère du Solliciteur général. Je pense que c'était bien connu que ce poste m'intéressait. Le Comité a apparemment décidé de m'accorder une entrevue.

**M. Kindy:** À qui avez-vous parlé quand vous avez exprimé cet intérêt? Avez-vous parlé à quelqu'un en particulier? Avez-vous parlé au Commissaire?

**M. Ingstrup:** Oh oui, j'ai parlé . . .

**M. Kindy:** En avez-vous parlé au Ministre?

**M. Ingstrup:** Non, je n'en ai pas parlé au Ministre. J'ai parlé au Commissaire et à d'autres personnes. Je ne me souviens pas à qui j'en ai parlé, mais j'en ai sûrement parlé à M. Leblanc. Nous avons parlé de toutes sortes de choses.

**M. Kindy:** Dans une certaine mesure, le Commissaire a donc joué un rôle dans votre nomination.

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je ne sais pas comment cela s'est passé. Je sais que j'ai fait part de mon intérêt pour ce poste et qu'on m'a demandé de venir au comité pour une entrevue.

**M. Kindy:** Je pense que vous avez dit que vous n'étiez pas membre d'un parti, ni conservateur, ni libéral, ni NPD.

**M. Ingstrup:** Je ne suis membre d'aucun parti.

**M. Kindy:** Avez-vous déjà été membre d'un parti au Danemark?

**M. Ingstrup:** Je n'ai pas été membre d'un parti ni au Canada ni au Danemark.

**M. Kindy:** Revenons à une des questions; vous avez dit que le taux de criminalité en Europe, et surtout dans les pays scandinaves, est plus bas qu'en Amérique du Nord. À quoi attribuez-vous ce fait? Y a-t-il des raisons particulières? Vous devez avoir étudié la question et vous devez avoir quelques idées là-dessus?

**M. Ingstrup:** Monsieur le président, je n'ai pas dit que le taux de criminalité était moins élevé. J'ai dit que le nombre de crimes violents, dans un sens général, y semblait moins élevé. Je ne peux vous donner aucune explication là-dessus. Ce ne sont que des faits.

**M. Kindy:** Il doit y avoir une explication.

**M. Ingstrup:** On peut toujours tenter de deviner, mais mon opinion n'est qu'une opinion. Dans ces sociétés, certaines valeurs sont partagées par la majorité, la population est très homogène et il peut y avoir un contrôle social très fort. Je ne peux pas vous en dire plus.

**M. Kindy:** Vous dites qu'il existe des facteurs, comme les valeurs sociales, les valeurs familiales, les valeurs religieuses ou d'autres.

**M. Ingstrup:** Peut-être. Je ne peux vraiment pas vous en dire la raison. Je ne pense pas que ceux qui connaissent ces phénomènes seraient en mesure de vous fournir une réponse définitive.

[*Texte*]

**Mr. Kindy:** What is the murder rate per 100,000 in Denmark? Would you have any statistics on that?

**Mr. Ingstrup:** I know a population of approximately 5 million people would have something between 60 and 100 murder cases on an annual basis.

**Mr. Kindy:** How would it compare to Canada?

**Mr. Ingstrup:** I do not know the exact figures.

**The Chairman:** It is just under half.

**Mr. Ingstrup:** It is a very difficult comparison, because murder is not defined the same way in all legislation. You cannot be sure the statistics actually talk about the same facts. International comparison in the area of crime is really a very difficult business, and you have to take all kinds of reservations when you make these comparisons.

**Mr. Kindy:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy. Mr. Ingstrup, thank you very much for your time today. We appreciate it and I think we have a much better feel for you, as an individual heading up the National Parole Board. We will look forward to you coming back on the estimates and the annual report of the department, at which time we will have all sorts of other questions for you.

**Mr. Ingstrup:** Thank you very much and thank you for your questions. I really appreciate them.

[*Traduction*]

**M. Kindy:** Quel est le taux de meurtres par 100,000 personnes au Danemark? Avez-vous des statistiques sur ce sujet?

**M. Ingstrup:** Je sais que sur une population d'environ cinq millions de personnes, il y aurait environ de soixante à cent meurtres par année.

**M. Kindy:** Comment cela se compare-t-il au Canada?

**M. Ingstrup:** Je ne connais pas les chiffres exacts.

**Le président:** C'est juste un peu moins de la moitié.

**M. Ingstrup:** C'est une comparaison très difficile, parce que le meurtre n'est pas défini de la même façon dans toutes les lois. On ne peut pas être certain que les statistiques traitent vraiment des mêmes faits. C'est vraiment très difficile de faire des comparaisons internationales sur le taux de criminalité, et vous devez prendre toutes sortes de précautions quand vous faites de telles comparaisons.

**M. Kindy:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Kindy. Monsieur Ingstrup, je vous remercie d'être venu ici aujourd'hui. Nous l'apprécions et je pense que nous vous connaissons un peu mieux, comme président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous serons heureux de vous revoir pour discuter des prévisions et du rapport annuel du Ministère, et nous aurons à ce moment d'autres questions à vous poser.

**M. Ingstrup:** Merci beaucoup et merci pour vos questions. J'étais très heureux d'y répondre.





## APPENDIX ' ' JUST-1 ' '

RESUME

Ole Michaelsen Ingstrup

108 Second Avenue  
Ottawa, Ontario

Telephone (613) 232-5175 (Residence)  
993-6465 (Office)

## EDUCATION

B.A. (Philosophy), 1961  
Master's Degree (Law), 1966  
PhD (Law--Corrections Policy), 1970  
Aarhus University, Denmark.

Diplomas in International and Social Law  
Training in Management, Media Relations  
and Communications.

## EMPLOYMENT HISTORY

Dec 1983 - Present CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA  
Special Advisor to the Commissioner

Responsible for Advising the Commissioner on a broad range of matters related to management and organizational development.

Chairman of the Task Force on the Mission and Organizational Development of the Correctional Service of Canada. The mandate of the task force is to: a) develop a coherent operating philosophy (i.e. Statement of Values) for the Service using a strategic planning approach, b) propose revisions in policies and procedures to ensure consistency with the Statement of Values, c) propose changes in structures and work processes that will promote optimal utilization of employees at all levels of the organization, and d) propose mechanisms for organizational scanning in order that the Service will be able to capitalize on possibilities for improvement in the future.

The first part of the task force's mandate was completed and the Report on the Statement of CSC Values published in November, 1984.



1977 - 1983

## COUNCIL OF EUROPE

Representative of the Danish Government as a  
Member of the European Committee on Crime Problems

Chaired the Select Committee on Prison Regimes and Prison Leave. The recommendations of the Select Committee concerning policies for prison leave were adopted as a resolution by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 1982. The work on prison regimes was completed in November, 1983 and the report published in 1984.

As a member of the Task Force on Prison Management, met with local governments and prison administrators in various European Countries to develop proposals to enhance overall management of prison systems. The report of the Task Force was approved by the European Committee on Crime Problems and distributed to the member states. Also participated as a member of other Select Committees.

Apr 1972 - Dec 1983 CORRECTIONAL SERVICE OF DENMARK

Warden

Chief executive officer of a member of prisons (maximum, medium, minimum), in a strongly decentralized prison system that gives the Warden extensive authority and responsibility, including the authority to parole inmates, administer an extensive budget, and take decisions on the promotion of staff members. During this period of time was assigned to a maximum security prison which had experienced a series of major disturbances, and was able to bring the prison under control. Also served on the European Committee on Crime Problems.

1973 - 1975

## MINISTRY OF JUSTICE, DENMARK

Chairman Planning Committee

Proposed legislative, organizational, and operational changes to enhance the effectiveness of the Correctional Service of Denmark. Developed mechanisms to improve the work relations with other agencies such as the Ministries of Health and Welfare, Education, and Employment. Prepared a comprehensive report entitled Correctional Service, Social Service, which led to extensive legislative and organizational changes. Directed the implementation process.

Fall semester, 1972 UNITED NATIONS, Far East Institute for  
the Prevention of Crime and Treatment  
of Offenders, Tokyo, Japan  
Visiting Professor in International  
Penology

While on leave from the position as Prison Director, taught post graduate  
courses in Corrections policy and management to senior Officials in the  
criminal justice field. Participants represented such geographical areas as  
Iran, the Phillippines, Indonesia and Japan.

May 1969 - Apr 1972 CORRECTIONAL SERVICE OF DENMARK  
Deputy Warden

As the Warden's lawful deputy, carried out his duties in his absence.  
Undertook special projects that required coordination of a various functions  
within the prison.

Feb 1986 - May 1969 AARHUS UNIVERSITY  
Associate Professor of Law

Taught Criminal Law, Civil Law, International Crime Policy, and Criminology  
for Lawyers. Responsible for the Criminal Law Department Master's Degree  
Programs (the position of Director of the Department was vacant).

#### ADDITIONAL COMMITTEES AND TASK FORCES

Chairman of the following committees and task forces for the Danish Ministry  
of Justice:

- Task Force on Review of management structures in the Correctional Service  
of Denmark.
- Committee on Correctional Research in the Scandinavian Countries.
- Information Board of the Correctional Service of Denmark (Advisory  
Committee to the Commissioner on Communications Problems).

Member of following committees and task forces for the Danish Ministry of  
Justice:

- Criminal Law Review Committee (Standing Committee advising the Danish  
Minister of Justice.) (1980-1983).



- Task Force on the enhancement of the collaboration between the prison service and the probation and parole service in Denmark (1971-72).
- Task Force on Drugs and Violence in Prisons.
- Task Force on Decriminalization and Depenalization.

Other:

- Member of the Strategic Planning Committee of the Correctional Service of Canada.
- Examiner of the Law Faculty, Aarhus University, Denmark.
- Assignment to the United Nations Social Defence Research Institute in Rome. (Prepared a seminar on structural models in corrections).

#### ASSOCIATIONS

- President of the Prison Director's Association, Denmark.
- Chairman of the Criminal Justice Cooperation Committee.
- Member of the Board of Directors of the Danish Criminalistic Association.
- Member of the Board of Directors of the Danish Criminological Society.
- Member of the Board of Directors of the International Half Way House Association.
- Member of the Danish Management Society.

#### ADDITIONAL TEACHING EXPERIENCE

- Developed and taught courses in management to Senior Executives of private industry at the Danish Management centre, and trained Danish Civil Servants (e.g. Judges, Prosecutors, Directors of Police) in the Criminal justice system.
- Instructed senior civil servants of member states of the Council of Europe in Criminal Justice; guest lecturer at universities, conferences and seminars in Europe, the United States, Japan, and Canada.

#### PUBLICATIONS

##### Books and other comprehensive publications

- On Suspended Sentences
- Sanctions and their Enforcement in Criminal Cases (PhD Thesis)
- Prisoners' Legal Rights
- Structural Change in Prison Management (Co-author)
- Use and Abuse of Prison Leave
- Criminal Responsibility (Co-author)
- Essays in Criminal Law (Co-author)

Crime Control in Denmark

## Other publications

Since 1964, published more than fifty book reviews, reports and articles in criminal law, criminology, crime policy and on management in public services (mainly in Danish, but also in English, French, Dutch, and Japanese).

A complete list of publications can be made available upon request.

CITIZENSHIP: Danish citizen. Landed in Canada, 1983-11-28.

LANGUAGES SPOKEN: Danish (mother tongue), English, French (level CCC), German, Norwegian, Swedish, Dutch (good understanding of written Dutch).

DECORATION: Decorated by Her Majesty the Queen of Denmark with the Order of Knights.

REFERENCES: Available upon request.



## APPENDICE "JUST-1"

CURRICULUM VITAE

Ole Michaelson Ingstrup

108, 2<sup>e</sup> avenue  
Ottawa (Ontario)Téléphone: (613) 232-5175 (domicile)  
993-6465 (travail)

## ÉTUDES

B.A. (Philosophie), 1961  
Maîtrise (Droit), 1966  
Doctorat (Droit - Politique  
correctionnelle), 1970  
Université Aarhus, DanemarkDiplômes en droit international et social  
Formation en gestion, en relations avec les  
médias et en communications

## ANTÉCÉDENTS PROFESSIONNELS

de décembre 1983 SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA  
à maintenant Conseiller spécial auprès du Commissaire

Chargé de conseiller le Commissaire sur une vaste gamme de sujets liés à la gestion et au développement organisationnel.

Président du Groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du Service correctionnel du Canada. Le mandat du Groupe de travail est le suivant: a) élaborer, pour le Service, des principes de fonctionnement cohérents (c'est-à-dire l'Énoncé des valeurs), en adoptant une approche fondée sur la planification stratégique; b) proposer des modifications à apporter aux politiques et aux pratiques, afin d'en assurer la conformité à l'Énoncé des valeurs; c) proposer des changements aux structures et aux méthodes de travail propres à maximiser le potentiel des employés de tous les niveaux du Service; d) proposer des mécanismes d'examen de l'organisation qui permettent au Service d'apporter les améliorations qui s'imposent.

Le Groupe de travail s'est acquitté de la première partie de son mandat, et le Rapport au sujet de l'énoncé des valeurs du SCC a été publié en novembre 1984.

de 1977 à 1983

CONSEIL DE L'EUROPE

Représentant du gouvernement danois au  
Comité européen pour les problèmes  
criminels

J'ai été président du Comité restreint des régimes carcéraux et des congés pénitentiaires. Les recommandations de ce comité relatives aux politiques sur les congés pénitentiaires ont été adoptées à titre de résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 1982. Le travail sur les régimes carcéraux a été terminé en novembre 1983 et le rapport, publié en 1984.

En tant que membre du groupe de travail sur la gestion des établissements carcéraux, j'ai rencontré des représentants de gouvernements locaux et des administrateurs d'établissement de divers pays européens, afin d'élaborer des propositions visant à améliorer la gestion globale des systèmes carcéraux. Le rapport du groupe de travail a été approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels et remis aux États membres. J'ai également fait partie d'autres comités restreints.

d'avril 1972 à  
décembre 1983

SERVICE CORRECTIONNEL DU DANEMARK  
Directeur d'établissement

Administrateur en chef de plusieurs établissements (à sécurité maximale, moyenne et minimale), dans un système carcéral fortement décentralisé qui accorde au directeur d'établissement de vastes pouvoirs et responsabilités, y compris les pouvoirs d'accorder des libérations conditionnelles aux détenus, d'administrer des budgets importants et de prendre des décisions concernant la promotion du personnel. Pendant cette période, j'ai été affecté à un établissement à sécurité maximale où il y avait eu une série de troubles graves et j'ai pu y ramener l'ordre. J'ai également fait partie du Comité européen pour les problèmes criminels.

de 1973 à 1975

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU DANEMARK  
Président du Comité de planification

J'ai proposé des modifications d'ordre législatif, organisationnel et opérationnel pour accroître l'efficacité du Service correctionnel du Danemark. J'ai élaboré des mécanismes visant à améliorer les relations de travail avec d'autres organismes, par exemple, les ministères de la Santé et du Bien-être social, de l'Éducation et de l'Emploi. J'ai rédigé un rapport détaillé intitulé Services correctionnels, services sociaux, qui a donné lieu à des modifications importantes sur les plans législatif et organisationnel. J'ai dirigé la mise en oeuvre de ces modifications.



semestre d'automne Nations Unies, Institut d'Extrême-Orient  
de 1972 pour la prévention du délit et le  
traitement des délinquants  
Professeur invité en pénologie  
internationale

Pendant que j'occupais le poste de directeur  
d'établissement, j'ai pris congé et donné des cours de  
troisième cycle sur les politiques et la gestion dans le  
domaine correctionnel, à des cadres supérieurs du secteur de  
la justice pénale. Les participants représentaient  
plusieurs pays, dont l'Iran, les Philippines, l'Indonésie et  
le Japon.

de mai 1969 SERVICE CORRECTIONNEL DU DANEMARK  
à avril 1972 Directeur adjoint d'établissement

En tant qu'adjoint du directeur, j'ai assumé les fonctions  
de celui-ci pendant son absence. J'ai entrepris des projets  
spéciaux, telle la coordination des diverses fonctions au  
sein de l'établissement.

de février 1966 UNIVERSITÉ AARHUS  
à mai 1969 Professeur de droit associé

J'ai enseigné le droit pénal, le droit civil, les politiques  
en matière de criminalité internationale et la criminologie  
à l'intention des avocats. J'ai été responsable des  
programmes de maîtrise du département de droit pénal (le  
poste de directeur du département était vacant).

#### AUTRES COMITÉS ET GROUPES DE TRAVAIL

Président des comités et groupes de travail suivants pour le  
ministère de la Justice du Danemark:

- Groupe de travail chargé de l'examen des structures de  
gestion du Service correctionnel du Danemark
- Comité de recherche sur les questions correctionnelles  
dans les pays scandinaves
- Comité d'information du Service correctionnel du  
Danemark (comité consultatif chargé de conseiller le  
Commissaire sur les problèmes liés aux communications)

Membre des comités et groupes de travail suivants pour le  
ministère de la Justice du Danemark:

- Comité de réforme du droit pénal (comité permanent  
chargé de conseiller le ministre de la Justice du  
Danemark) (1980-1983)
- Groupe de travail sur l'accroissement de la  
collaboration entre le service correctionnel et le  
service de probation et de libération conditionnelle au  
Danemark (1971-1972)

- Groupe de travail sur les drogues et sur la violence dans les établissements carcéraux
- Groupe de travail sur la décriminalisation et la dépénalisation

Autres:

- Membre du Comité de planification stratégique du Service correctionnel du Canada
- Examineur à la Faculté de droit de l'Université Aarhus, au Danemark
- Affecté à l'Institut de recherche des Nations Unies sur la défense sociale, à Rome (J'ai préparé un séminaire sur les modèles structurels dans les services correctionnels.)

ASSOCIATIONS

- Président de l'Association des directeurs d'établissements carcéraux, au Danemark
- Président du Comité de la coopération dans le domaine de la justice pénale
- Membre du conseil d'administration de l'Association danoise de criminologie
- Membre du conseil d'administration de la Société danoise de criminologie
- Membre du conseil d'administration de l'International Half Way House Association (association internationale des foyers de transition)
- Membre de la Société danoise de gestion

AUTRE EXPÉRIENCE EN ENSEIGNEMENT

- J'ai conçu et donné des cours de gestion à des cadres supérieurs du secteur privé au Centre danois de gestion et assuré la formation de fonctionnaires danois oeuvrant dans le système de justice pénale (p. ex., juges, procureurs, directeurs de services de police).
- J'ai donné des cours de justice pénale à de hauts fonctionnaires d'États membres du Conseil de l'Europe; j'ai été conférencier invité dans des universités et lors de conférences et de colloques, en Europe, aux États-Unis, au Japon et au Canada.

PUBLICATIONS

Livres et autres publications importantes sur les sujets suivants:

- condamnations avec sursis
- les peines et leur application dans les affaires pénales (thèse de doctorat)



- droits des détenus
- changements structurels apportés à la gestion des établissements carcéraux (co-auteur)
- utilisation et abus des congés pénitenciers
- la responsabilité pénale (co-auteur)
- essais en droit pénal (co-auteur)
- la lutte contre le crime au Danemark

#### Divers

Depuis 1964, j'ai publié plus de cinquante critiques de livres, rapports et articles sur le droit pénal, la criminologie, les politiques en matière de criminalité et la gestion dans la fonction publique (surtout en danois, mais aussi en anglais, en français, en hollandais et en japonais).

Une liste complète des publications peut être obtenue sur demande.

CITOYENNETÉ: Citoyen danois. J'ai obtenu le droit d'établissement au Canada le 28 novembre 1983.

LANGUES PARLÉES: Danois (langue maternelle), anglais, français (niveau CCC), allemand, norvégien, suédois, hollandais (bonne compréhension du hollandais écrit).

DÉCORATION: Décoré de l'Ordre des chevaliers par Sa Majesté la Reine du Danemark.

RÉFÉRENCES: Disponibles sur demande.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS/TÉMOIN

*From the National Parole Board:*

Ole Michaelsen Ingstrup, Chairman.

*De la Commission nationale des libérations conditionnelles:*

Ole Michaelsen Ingstrup, président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Tuesday, June 3, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le mardi 3 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prégent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 3, 1986  
(21)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Alan Redway for Robert Horner.

*Other Member present:* Warren Allmand

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Canadian Bar Association:* Peter Grant, Chairman, Task Force on the Access to Information Act/Privacy Act; Ron Atkey, Member, Task Force; Heather Mitchell, Member, Task Force and Penny Bonner, Member, Task Force.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Peter Grant, Heather Mitchell, Ron Atkey and Penny Bonner each made a statement and answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 JUIN 1986  
(21)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 15, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Alan Redway remplace Robert Horner.

*Autre député présent:* Warren Allmand.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De l'Association du barreau canadien:* Peter Grant, président, Groupe d'étude sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels; Ron Atkey, membre du Groupe d'étude; Heather Mitchell, membre du Groupe d'étude; Penny Bonner, membre du Groupe d'étude.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Peter Grant, Heather Mitchell, Ron Atkey et Penny Bonner font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, June 3, 1986

• 0914

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of our Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We are very fortunate today to have witnesses from the Canadian Bar Association, an impressive panel of witnesses. I will introduce Professor Peter Grant, who is chairman of the CBA Task Force on Access to Information and Privacy Acts, of University of Toronto fame and, before that, of Mr. Justice McDonald's committee fame.

• 0915

Welcome, Professor Grant. We are delighted that you have come. I would ask that you introduce your panel, although I am sure members of the committee remember the Hon. Ron Atkey, who will be before us again this afternoon. Welcome. We are delighted to have your evidence. Your report is first class, and it was a treat to read it, I must say.

**Professor Peter Grant (Chairman, Task Force on the Access to Information Act/Privacy Act, Canadian Bar Association):** Thank you very much, Mr. Chairman. I will start by introducing the members of our task force who were able to be with us. Sheldon Chumir from Calgary expresses his regret, but with me are certain of the members of the Canadian Bar Association task force on the acts: Ron Atkey, Heather Mitchell, Penny Bonner, and finally, Bill Monopoli, who is the Director of Legislation and Law Reform for the Canadian Bar Association.

By way of introduction, Mr. Chairman, this committee is undoubtedly well aware that the Canadian Bar Association has more than an academic interest in this issue. Ever since the bar devoted a major part of its annual convention—now almost 10 years ago in Winnipeg—to this issue, it has been in the forefront of pressing the government to have meaningful and effective freedom of information legislation. I think the committee will also be aware of some of the documents the bar has published in order to bring this issue to the public debate, one of which, of course, was the 1977 report by Professor Rankin, who I know is toiling in the vineyards in the committee's work.

In 1979, also, the bar published a model bill, the sum of whose provisions did surface then in later legislation that was introduced. Of course, the bill we are now considering was eventually passed and proclaimed in force in July 1, 1983, and it is now very timely for us to look at the provisions and see if they might be revised in the light of experience.

Our submission, Mr. Chairman, is summarized at pages 10 to 14 of the written material. I do not propose to go through all

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 3 juin 1986

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Conformément à notre ordre de renvoi en date du lundi 19 novembre 1984 concernant l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Nous sommes très chanceux d'avoir comme témoins des membres de l'Association du Barreau canadien, un groupe impressionnant de représentants. Je vous présente le professeur Peter Grant, qui est président du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il enseigne à l'université de Toronto et a participé aux travaux de la Commission McDonald.

Bienvenue, monsieur Grant. Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous. J'aimerais que vous nous présentiez vos collègues même si je suis certain que les membres du comité reconnaissent M. Ron Atkey qui prendra la parole cet après-midi. Bienvenue. Nous sommes enchantés de votre présence. Votre rapport est de première classe; ce fut un plaisir de le lire.

**M. Peter Grant (président du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels):** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais vous présenter les membres de notre groupe de travail qui sont avec nous aujourd'hui. Sheldon Chumir vous prie de l'excuser, mais j'ai ici avec moi certains membres du groupe de travail: Ron Atkey, Heather Mitchell, Penny Bonner et Bill Monopoli, directeur de la réforme législative de l'Association du Barreau canadien.

Monsieur le président, j'aimerais d'abord vous dire que l'Association ne s'intéresse pas à cette question que d'un point de vue purement théorique. Vous le saviez sûrement. Depuis que le Barreau a consacré une partie importante de son colloque annuel à la question, il y a environ 10 ans à Winnipeg, il a été le premier à exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il adopte une loi garantissant un accès véritable à l'information. Je pense que les membres du Comité savent aussi que le Barreau a publié certains documents pour amener cette question sur la place publique. Parmi ces documents, on trouve le rapport rédigé en 1977 par le professeur Rankin qui participe aux travaux de ce comité.

En 1979, le Barreau a publié aussi un projet de loi modèle dont on retrouve les dispositions dans les lois et règlements adoptés par la suite. Certes, la loi présentement à l'étude a été votée et promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 1983, mais le temps est venu d'en examiner les dispositions et de déterminer s'il convient de les réviser à la lumière de l'expérience.

Monsieur le président, on trouve aux pages 14 à 29 de notre mémoire le résumé de nos recommandations. Nous n'étudie-

**[Texte]**

the sections, but with the help of the people from my task force, I might speak to a few highlights.

First, on procedural questions, you will see that the brief deals with them at pages 16 to 29. I would like to ask Heather Mitchell to speak a bit on some of the issues raised there.

**Ms Heather Mitchell (Member, Task Force on the Access to Information Act/Privacy Act, Canadian Bar Association):** I particularly want to address the question of delay and the question of fees. Perhaps I should speak about delay as it is spoken about in the act, which is time limits.

In practice, I think the time limits are very generous. Thirty days is a very generous limit, in my view, to find records. A longer time limit, which is often used by departments, in my experience is sometimes the result of sloppy record keeping. I do not think that should affect the access seeker and I think the time limit should be strictly enforced, perhaps by increasing the jurisdiction of the Information Commissioner to make orders of that nature.

If one appeals time limits, then one gets into another problem, which is delay in the Information Commissioner's office. Before I speak about that, I would like to say a few words about fees.

Fees are a complaint, certainly, of most of the journalists to whom I have talked. By that, I mean high fees and particularly fees that cannot be or are not justified. One of the Canadian Bar Association's recommendations is that the fees charged must appear to be fair, and the way to do that is to give a detailed reasoning for how the fees are arrived at. It does appear from time to time that departments use high fees as an access barrier. That is a non-statutory barrier, and my submission is that it is against the spirit of the act.

I would like to go back to speak about delay in the Information Commissioner's office. My own most recent case concerned trying to get a document from External Affairs, which was a research paper arguing that the passport regime in Canada was against the Constitution. The department gave me part of the report and severed other parts and I appealed.

• 0920

On that particular question the Information Commissioner carried my request longer than my own mother carried me. Ten months later I got an answer and I got an extra two lines of information. I did write to the Information Commissioner to ask if a voluminous documentation was examined before that result and got the answer no.

So my conclusion—and it is based only on this one case—is that the Information Commissioner must have deadlines on the work in that office if access is not to be delayed because access delayed is access denied.

**Mr. Grant:** Thank you.

Moving on, the question of exemptions of course is a key issue in the act. The Bar Association has always considered

**[Traduction]**

rons pas toutes les sections, mais avec l'aide de mes collègues, je soulignerai quelques points importants.

Premièrement, en ce qui concerne la procédure, je vous prie de lire les pages 16 à 29. J'aimerais que Heather Mitchell nous parle un peu des questions abordées à ce chapitre.

**Mme Heather Mitchell (membre du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels):** J'aimerais vous entretenir tout particulièrement de la question des retards et de celle des frais. Je devrais peut-être vous parler des retards dans les termes utilisés dans la loi, à savoir les délais.

En pratique, je pense que les délais sont très généreux. À mon avis, un délai de trente jours est amplement suffisant pour trouver des dossiers. D'après mon expérience, les retards qui se produisent souvent dans les ministères sont parfois dûs à une mauvaise tenue des dossiers. Le requérant ne devrait pas en subir les conséquences et je pense que le délai prescrit devrait être dûment respecté et à cette fin, on devrait peut-être autoriser le Commissaire à l'information à décréter des règles.

Tout appel occasionne un autre problème, soit des retards au bureau de Commissaire à l'information. Avant d'aborder cette question, j'aimerais vous dire quelques mots au sujet des frais.

La plupart des journalistes que j'ai rencontrés se sont plaints des frais exigés. Il se plaignent du fait que les frais sont élevés et ne peuvent pas ou ne sont pas justifiés. L'Association du Barreau canadien recommande que les frais exigés soient équitables et qu'une justification détaillée soit produite. Il semble que de temps à autres les ministères pratiquent des tarifs élevés pour empêcher l'accès à l'information. Il s'agit là d'un obstacle non statutaire et à mon avis, cela va à l'encontre de l'esprit de la loi.

J'aimerais maintenant revenir aux retards au bureau du Commissaire à l'information. Tout dernièrement, je désirais avoir un document des Affaires extérieures, document qui avançait que le régime des passeports au Canada allait à l'encontre de la Constitution. Le ministère m'a remis une partie du rapport et prélevé les autres parties et j'ai interjeté appel.

J'ai dû attendre dix mois avant que le Commissaire à l'information ne donne suite à ma demande et ne me remette deux lignes d'information supplémentaire. J'ai alors écrit au Commissaire pour demander si on avait étudié une documentation volumineuse pour en arriver là et il m'a répondu par la négative.

J'en conclus, à partir de ce seul cas, que le Commissaire à l'information doit établir des délais stricts pour que la communication ne soit pas retardée étant donné que le défaut de communication équivaut à un refus de communication.

**M. Grant:** Merci.

Par ailleurs, la question des exemptions est certes une question clé de la Loi. L'Association du Barreau a toujours été



[Text]

there should be only the narrowest exemptions. I would like Ron Atkey to speak briefly on this issue.

**Mr. Ron Atkey (Member, Task Force on the Access to Information Act/Privacy Act, Canadian Bar Association):** The subject of Cabinet records is one that has been before this committee and it has been a subject carefully considered by the Canadian Bar Association for some years. Indeed, going back to the period before the original bill was introduced, the Canadian Bar Association brought forward a model bill in which it had a somewhat narrower definition of Cabinet records than eventually found its way into legislation.

While the Canadian Bar believe that there is a public interest to be served in protecting some Cabinet confidences, it is opposed to the omnibus exemption which now appears in section 69, which merely says the act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, period, and then goes on to give a number of examples. We think that that is perhaps using a shotgun where a rifle might have served and that this committee should actively address this issue with a view to narrowing the scope of section 69.

There may be a case for applying a class exemption in the field of Cabinet confidences provided they are narrowly and precisely defined, whereas in other exemption areas the Canadian Bar Association feel that a harms test should be prevalent in all the provisions providing for exemptions; in other words, the onus should be on the parties seeking to resist disclosure to prove injury or harm as a result of the release of the information. We think that one exception from that general philosophic and jurisprudential approach would be the Cabinet confidence field. Nevertheless, we think section 69 requires some selective surgery and this committee is a good place to start.

A couple of other areas of exemptions I really want to mention.

We think section 21 of the Access to Information Act has been the subject of the most notable abuses by regulatory agencies claiming, for example, that their executive committee meetings should not be made available or other forms of broadly defined analyses or policy advice. We think this committee should seriously consider not retaining section 21, or, if you are going to retain it, perhaps to scale it down to make sure that it is more in tune with the philosophical harms test I outlined.

A third area I will mention is in section 20 and the definition of trade secrets. We think this is an important area and it should not be left to the courts to interpret. There are a broad range of definitions of trade secrets in the Canadian and American jurisprudence, and it is the view of the Canadian Bar Association that trade secrets should be narrowly defined. Indeed there is a good, useful definition from an American case, the Public Citizens Health Research Group case in the District of Columbia Circuit Court, which is in the brief, which the committee might find helpful.

[Translation]

d'avis que les exemptions devraient être très limitées et spécifiques. J'aimerais que Ron Atkey nous entretienne brièvement de cette question.

**M. Ron Atkey (membre du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels):** La question des documents du Cabinet a déjà été abordée par le Comité et a fait l'objet d'un examen minutieux par l'Association du Barreau il y a quelques années. En fait, lorsque le projet de loi original a été élaboré, l'Association du Barreau a présenté un projet de loi modèle qui donnait une définition des dossiers du Cabinet plus restreinte que celle qu'on devait trouver par la suite dans la Loi.

Le Barreau canadien juge qu'il est dans l'intérêt du public que certains documents confidentiels soient protégés, mais il s'oppose à l'exemption générale formulée à l'article 69 qui exclut les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada puis donne ensuite quelques exemples. Nous croyons que la Loi n'est pas assez précise et que le comité devrait s'attaquer à cette question dans le but de restreindre l'étendue de l'article 69.

Il y aurait peut-être lieu de prévoir une exemption globale dans le cas des documents confidentiels à condition que ceux-ci soient mieux définis, tandis que dans d'autres cas, le critère des torts devrait l'emporter sur toutes autres dispositions prévoyant des exemptions. En d'autres termes, ce sont les parties désireuses de ne pas divulguer d'information qui devraient démontrer que la divulgation causerait un tort quelconque. Il y aurait une seule exception à cette approche doctrinale et jurisprudentielle, les documents confidentiels du Cabinet. Néanmoins, nous estimons que l'article 69 devrait être révisé et que le Comité devrait se mettre à la tâche.

Il y a deux domaines d'exemptions que j'aimerais vraiment aborder.

À votre avis, l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information a été l'objet de la plupart des abus remarqués de la part des organismes de réglementation qui soutiennent, par exemple, que les procès-verbaux des réunions de leur bureau ne devraient pas être disponibles, tout comme les avis en matière de politique et les analyses générales. Nous croyons que le Comité devrait envisager sérieusement l'abolition de l'article 21, ou sinon le définir de façon plus stricte pour qu'il soit davantage en harmonie avec le critère des torts que j'ai souligné.

Je mentionnerai en troisième lieu l'article 20 et les exemptions concernant les secteurs industriels. Il s'agit d'une question importante qui ne doit pas faire l'objet de diverses interprétations par les juges. Les jurisprudences canadienne et américaine décrivent le secret industriel en des termes différents et de l'avis de l'Association du Barreau canadien, on devrait en donner une définition plus précise et restreinte. Dans l'affaire américaine du *Public Citizens Health Research Group* de la *Circuit Court* du district de Colombia, on trouve une bonne définition pratique. Elle est reproduite dans le mémoire et pourrait s'avérer utile au Comité.

*[Texte]*

The reason why the CBA favours a narrow definition of trade secrets is that it is a very select class of information because it has absolute protection from disclosure once you are within the definition. It is not subject to the public interest override in subsection 20.(6). For that reason we think you should narrowly define it, but nevertheless give the private sector a break by providing some sort of definition so clarity is provided.

• 0925

**Mr. Grant:** Finally, Mr. Chairman, Ms Bonner has a few comments to make on the issue of judicial review.

**Ms Penny Bonner (Member, Task Force on the Access to Information Act/Privacy Act, Canadian Bar Association):** Mr. Chairman, I would like to make three points that stem from our section C of the brief and that talk about the review process, both with the Information Commissioner and with the Federal Court.

One of the problems, of course, that the Bar recognizes is the attempt to protect the confidentiality or secrecy of the information and yet ensure that the applicant or complainant or requester has sufficient information to be able to make full representations to either the commissioner or the court. One of the methods we would propose that could be adopted both as part of the Information Commissioner's investigation and as part of the Federal Court review would be the preparation of what is called in the United States a "Vaughn Index", which lists in detail the documents that were reviewed as part of the access request and sets out, in very general terms, the information contained in those documents and the grounds for claiming exemption, either in relation to the entire document or to a portion thereof. The Bar Association feels this would give the applicant or the applicant's counsel a much greater ability either to consider whether or not he should proceed with the appeal or to make that appeal as effective as possible, both before the commissioner and before the court.

The other point we have made in our brief in relation to judicial review at the Federal Court is again this difficulty of balancing the need to protect the confidentiality of the information and yet ensure that the applicant has the opportunity to a full and fair hearing before the court. The Federal Court has been struggling with this and in most cases has ended up having to seal the court file and close the hearings to the public. Of course, this is contrary to our accepted notions of justice being seen to be done.

We have at page 47 of our brief set out some procedures that we feel are workable and that would give the applicant an opportunity to make these full representations, based on counsel giving an undertaking of confidentiality. I think if these procedures were adopted, we would find that the in camera hearings would be the exception rather than the rule, as now appears to be the case.

*[Traduction]*

L'Association privilégie une définition restreinte parce que les secrets industriels constituent une catégorie très spéciale d'information dans la mesure où ceux-ci ne peuvent être divulgués s'ils correspondent à la définition donnée. Les secrets industriels ne sont pas soumis à la disposition qui donne préséance à l'intérêt public (alinéa 20(6)). Pour cette raison, nous croyons que vous devriez en donner une définition précise mais permettre toutefois au secteur privé de respirer en fournissant une définition quelconque pour plus de clarté.

**M. Grant:** En dernier lieu, monsieur le président, M<sup>me</sup> Bonner aimerait faire quelques commentaires sur la révision judiciaire.

**Mme Penny Bonner (membre du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels):** Monsieur le président, j'aimerais souligner trois points tirés de la section C de notre mémoire et se rapportant au processus de révision tant au bureau du Commissaire à l'information qu'à la Cour fédérale.

Comme le Barreau le reconnaît, il est difficile de protéger le caractère confidentiel ou le secret de l'information et d'assurer en même temps que le requérant ou l'appelant dispose de tous les renseignements nécessaires pour faire les représentations voulues auprès du Commissaire ou de la Cour. L'une des mesures que nous recommandons et qui ferait partie de l'enquête du Commissaire à l'information et de la révision à la Cour fédérale, consisterait à établir un «index Vaughn» comme aux États-Unis. Cet index donnerait une liste détaillée des documents examinés à la suite d'une demande de communication et indiquerait, en termes très généraux, l'information contenue dans ces documents et le fondement de la prétention à un cas d'exception s'appliquant à l'ensemble du document ou à une partie de celui-ci. L'Association du Barreau canadien est d'avis que le requérant ou son avocat serait alors beaucoup plus en mesure de déterminer s'il devrait ou non interjeter appel et le cas échéant, de présenter cet appel aussi efficacement que possible au Commissaire et à la Cour.

L'autre point que nous avons soulevé dans notre mémoire relativement à la révision judiciaire à la Cour fédérale est encore la difficulté de concilier la nécessité de protéger le caractère confidentiel de l'information et celle de permettre au requérant de défendre pleinement sa cause devant la Cour. La Cour fédérale est aux prises avec ce problème et dans la plupart des cas, le dossier a été saisi et le huis-clos a été ordonné. Cela va bien sûr à l'encontre des notions de justice reconnues dans notre société.

À la page 47 de notre mémoire, nous avons proposé certaines procédures que nous jugeons pratiques et qui permettraient au requérant de faire toutes les représentations voulues en partant du principe que l'avocat s'engage à maintenir le caractère confidentiel des renseignements. À mon avis, si ces modalités étaient retenues, les enquêtes à huis-clos seraient l'exception plutôt que la règle, comme cela semble être présentement le cas.



**[Text]**

The other point we would like to stress is the position taken by the Federal Court in the CRTC decision that is referred to at page 48 of our brief. In that case the Federal Court took the position that if it found that the record fell within the class of records set out in one of the discretionary exemptions, the court had no jurisdiction to review the exercise of that discretion. We feel a specific statutory amendment should be made, and we have proposed one at page 48, to clarify that the court does have the full opportunity to review the exercise of that discretion and conduct what is indeed a full *de novo* review or full *de novo* appeal of any decision made by the head of the government institution.

**Mr. Grant:** Those are the comments we thought we would make by way of an opening statement, Mr. Chairman. As you know, the brief is complex, the legislation you are looking at is complex. We would be very happy to assist the committee in any way we can.

**The Chairman:** Thank you. You have clearly helped us immensely already with your brief, which was succinct and to the point and broke it out in a way that is easily understood.

Mr. Daubney, would you like to start?

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to welcome the witnesses on behalf of the government members and thank them for their brief, which, as the chairman indicated, will be very helpful to us.

I would like to go directly to this Vaughn Index. I am not sure I really understand, Miss Bonner, how that would work. I wonder if you could elaborate a little on that for us.

• 0930

**Ms Bonner:** The understanding that most people have of the way investigations work, especially in the Information Commissioner's office, is that one her investigators will attend at the government department and review a usually immense collection of documents to determine whether or not the head has been justified in taking the position he has as to disclosure or non-disclosure.

Unfortunately, the applicant has no idea as to the type of records that are on file that may possibly be relevant to his or her complaint. What we would like to see is a listing of all those documents, with a very short summary in relation to each document as to the type of information contained. With that kind of information, the applicant can decide whether or not it is worthwhile to pursue an appeal to the court, but at least has some indication as to the information that he is seeking disclosure of. One of the major difficulties is that a complainant has no idea of what he is seeking when he is pursuing his complaint before the Information Commissioner or his appeal to the court.

**Mr. Daubney:** I would like to ask Mr. Atkey maybe if he could give us his definition, as a Privy Councillor and a former member of the Cabinet, of Cabinet confidence. And second, what he would like to see as a definition. That is one exemption that you indicated should perhaps be class tested as opposed to

**[Translation]**

L'autre point que j'aimerais souligner est la position prise par la Cour fédérale relativement à la décision du CRTC mentionnée à la page 48 de notre mémoire. Dans ce cas précis, la Cour a décrété que s'il a été déterminé que le document relève d'une des exceptions discrétionnaires, la Cour n'a pas compétence pour réviser l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Nous croyons qu'un amendement statutaire s'impose et nous en avons proposé un à la page 48, pour préciser que la Cour n'a pas toutes les possibilités de réviser l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et de procéder à un examen intégral et *de novo* ou de faire la révision complète et *de novo* d'une déclaration prise par le responsable d'une institution fédérale.

**M. Grant:** Ce sont là les déclarations préliminaires que nous voulions faire, monsieur le président. Comme vous le savez, le mémoire est complexe tout comme les lois à l'étude. Nous sommes à l'entière disposition du Comité.

**Le président:** Merci. Votre mémoire nous a déjà beaucoup aidés car il est succinct, pertinent et bien structuré.

Monsieur Daubney, aimeriez-vous prendre la parole?

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux témoins au nom des membres du gouvernement et les remercier de leur mémoire qui, comme l'a indiqué le président, nous sera fort utile.

J'aimerais parler tout de suite de l'index Vaughn. Je ne comprends pas très bien, madame Bonner, en quoi il consiste. Pourriez-vous nous donner quelques précisions?

**Mme Bonner:** La plupart des gens croient que dans les enquêtes, et particulièrement les enquêtes au bureau du Commissaire à l'information, les enquêteurs se rendent au ministère en cause et étudient en général un grand nombre de documents pour déterminer si le responsable a eu raison d'autoriser ou d'interdire la documentation des renseignements demandés.

Malheureusement, le requérant n'a aucune idée du genre de documents qui peuvent avoir trait à sa demande. Ce que nous aimerions avoir, c'est une liste de tous ces documents, accompagnée d'un bref résumé de l'information contenue dans chacun d'eux. Avec ce genre d'information, le requérant peut décider de la pertinence d'un appel à la Cour ou a au moins une certaine idée de l'information dont il demande la communication. L'une des principales difficultés, c'est que le plaignant ne sait pas exactement ce qu'il recherche quand il dépose une plainte auprès du Commissaire à l'information ou qu'il se pourvoit en appel.

**M. Daubney:** M. Atkey pourrait-il nous donner sa définition confidentielle du Cabinet, à titre de Conseiller privé et d'ancien membre du Cabinet? Et deuxièmement, peut-il nous indiquer quelle définition devrait être retenue. Selon vous, ces documents devraient peut-être faire l'objet d'une exemption globale au lieu d'être assujettis au critère des torts. Mais à

[Texte]

injury tested. But should it also be subject to a full *de novo* judicial review in your opinion?

**Mr. Atkey:** To answer your first question, I would start off the definitional task by saying what I would not do and I would not do what section 69 does and that is to have the omnibus statement that all Cabinet confidences, whatever that term means, and we have to perhaps rely on the courts for that, are excluded. Then I would try to build up those things that quite properly fall within classes.

Clearly, I think records of Cabinet meetings, discussions among Ministers are the sorts of things that must be exempt as a matter of class, because you cannot have a modern Cabinet functioning with full frank discussion among members without having some sort of paper records created. Yet, to have a full exchange of views, I think in our system of government the records of those discussions, including agenda of Cabinet meetings, in my view, should be exempted. However, when you get into areas of discussion papers, policy analysis, often done by bureaucrats, where the Ministers and their staff are given policy options, I think it is in the public interest to have at least portions of those documents made available. I think when it comes to the point of the actual recommendations that officials may make, they should be severed. And you can make the case where the recommendations proposed should not be disclosed, but certainly the discussion papers. Certainly those discussion papers I read in the brief period of time when I was a Cabinet Minister, I think would serve the public interest if they were available at some period of time for public disclosure.

I raise the issue of time as being a relevant one because it may be that while the Cabinet is going through the process of decision-making, it is not in the public interest to have those discussion papers immediately available. It may be, however, in the public interest that those discussion papers become available to the public after the decision is taken, perhaps in two years, three years, twelve months; that is something that could be considered. I have not actually come up with a specific point in time, but there is a period of time when it is in the public interest that those documents be made available.

I cannot really improve much on the definition of Cabinet records that is contained in the CBA model bill, 1981, section 21. I can quibble with a word or two, but I think from an organizational point of view the CBA would favour that particular definition and it is one I would personally take as a starting point.

**Mr. Daubney:** Just coming back to the discussion papers, you said portions of those should be available. The only part you would sever, then, would be essentially the recommendation section?

**Mr. Atkey:** Essentially the recommendations that direct, for the reasons that are put forward, the option which particular officials or staff of Ministers may recommend. I think that should be examined.

[Traduction]

votre avis, ne devrait-elle pas aussi faire l'objet d'une révision judiciaire intégrale et *de novo*?

**M. Atkey:** Pour répondre à votre première question, je ne vous donnerai pas la définition, mais je vous dirai plutôt ce que je ne ferais pas et ce que je ne ferais pas, c'est ce que l'article 69 fait, c'est-à-dire déclarer de façon générale que tous les documents confidentiels du Cabinet, quelle que soit l'acception de ce terme, et il faudra peut-être s'adresser au juge pour la connaître, sont exclus. Puis j'essaierais d'établir quels documents entrent dans quelle catégorie.

Selon moi, les procès-verbaux des réunions, les échanges entre les ministres sont des documents qui devraient faire l'objet d'une exception en raison de leur nature, car un gouvernement moderne ne saurait gouverner efficacement et ses membres ne sauraient échanger leurs points de vue en toute franchise sans qu'on rédige des documents quelconques. En effet, pour garantir un échange complet d'opinions, je pense que dans notre régime actuel, les comptes rendus de ces rencontres, y compris les ordres du jour du Cabinet, devraient être exclus. Cependant, quand il s'agit de documents de travail, d'analyses politiques, souvent préparés par des fonctionnaires qui informent les ministres et leurs conseillers de diverses options politiques, je crois qu'il est dans l'intérêt du public de mettre au moins des extraits de ces documents à la disposition de la population. Mais quand il s'agit de recommandations faites par des fonctionnaires, il ne faut pas les divulguer. Les recommandations faites ne devraient pas être divulguées, mais les documents devraient l'être. Il est certain que les documents de travail que j'ai lu pendant mon bref mandat de ministre auraient servi l'intérêt public s'ils avaient été rendus publics à une certaine période.

Je dis bien à une certaine période, car il peut arriver qu'à une certaine étape du processus décisionnel, il ne soit pas approprié de rendre ces documents publics immédiatement. Il se peut, cependant, qu'il convienne de les divulguer une fois la décision prise, peut-être deux ans, trois ans, douze mois après. C'est un point qu'on devrait étudier. Je n'ai pas d'opinion précise à ce sujet, mais à un moment donné, il est dans l'intérêt public de mettre ces documents à la disposition des gens.

Je ne peux pas vraiment améliorer la définition que l'article 21 du projet de loi type de l'Association du Barreau canadien donne des documents confidentiels du Cabinet. Je peux argumenter un peu, mais je crois que du point de vue organisationnel, l'Association devrait retenir cette définition, et c'est celle que, personnellement, j'utiliserais comme point de départ.

**M. Daubney:** À propos des documents que certains extraits devraient être rendus publics. Essentiellement, seules les recommandations ne devraient pas être communiquées.

**M. Atkey:** Essentiellement, les recommandations qui dictent, pour les raisons invoquées, l'option que certains cadres ou conseillers ministériels peuvent proposer. À mon avis, cette question devrait être examinée.



[Text]

• 0935

**Mr. Daubney:** Would there be certain papers and policy analyses which, because of the subject matter and national security, you would not want to be disclosed?

**Mr. Atkey:** Yes, there are areas where I think exemption from disclosure would come about for other reasons, which are stated in the act. It would not be because they are necessarily Cabinet confidences.

They would be exempt because they are national security matters, they are investigational matters, or they are commercially sensitive information matters. They can seek refuge under the umbrella of the other exemption sections in the act, which have a harms test to them.

**Mr. Daubney:** Your brief suggests a harms test for those, so the onus would be on the government agency to prove the harm or possible harm. In the case of national security, for instance, what would they have to prove to meet that test?

**Mr. Atkey:** There is a definition of threat to the security of Canada, and using existing legislation one would merely show that the disclosure of the information would be a threat, or would aid and abet a group engaged in providing threat to the security of Canada as defined in legislation by Parliament.

In many cases in the national security area, as I am sure we will discuss this afternoon, it involves protection of sources, persons who are providing information or assistance to the security service, which is specifically protected from disclosure by a parliamentary enactment.

**Mr. Daubney:** The national security area as a practical matter is almost tantamount to a class exemption. It seems to me you can almost automatically make an assertion that national security may be the reason.

**Mr. Atkey:** It may become that, but it should not be in my view. I think you can have a harms test in the national security area. If you find your way back to the definition of threat to the security of Canada, and if you can say you are within that area and it does relate to harm for a number of reasons, whether it is violence, overthrow of democratic institutions, or harm to individual Canadians or Canadian interests, there is a harms test inherent in all that.

**Mr. Daubney:** Coming back to the time during which discussion papers should be exempted, give us some guidance here. You suggest a one-year to two-year period. Would another way of handling it be to say they would be exempt during that Parliament, and would become available in the next session?

**Mr. Atkey:** The length of a particular Parliament is never a guaranteed thing. I have not seriously addressed the issue of a particular length of time. I think the CBA Model Bill talked about disclosure after 10 years, but that is with documents which were otherwise exempt.

[Translation]

**M. Daubney:** Est-ce que vous souhaiteriez ne pas voir divulguer certains documents et certaines analyses politiques à cause de leur contenu et pour des raisons de sécurité nationale?

**M. Atkey:** Oui, je crois qu'il y a des cas où il faudrait interdire l'accès à l'information pour d'autres raisons, qui sont citées dans la Loi et pas nécessairement parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet.

Ainsi, l'accès à l'information pourrait être interdit pour des raisons de sécurité nationale, d'enquête ou de secrets commerciaux. Ces interdictions pourraient être intégrées dans d'autres articles de la Loi qui prévoient des exceptions auxquelles s'applique le critère du préjudice.

**M. Daubney:** D'après votre mémoire, il faudrait appliquer le critère préjudice à ces exceptions et par conséquent, ce serait à l'organisme gouvernemental qu'il incomberait de démontrer les torts réels ou éventuels. En matière de sécurité nationale, par exemple, que faudrait-il démontrer pour satisfaire à ce critère?

**M. Atkey:** Il existe une définition de la menace pour la sécurité du Canada et à la lumière des lois actuelles, on pourrait aider et inciter certains à menacer la sécurité du Canada, telle qu'elle est définie dans les lois du Parlement.

Dans bien des cas, en matière de sécurité cet après-midi, la protection des sources entre en jeu de même que celle des personnes qui fournissent de l'information ou de l'aide au Service de sécurité, et la divulgation des renseignements fournis est interdite en vertu d'une loi du Parlement.

**M. Daubney:** La sécurité nationale, en réalité, équivaut à peu près à une exception globale. Il me semble qu'on pourrait presque automatiquement affirmer que la sécurité nationale en est la raison.

**M. Atkey:** Cela pourrait arriver, mais il ne devrait pas en être ainsi. Je crois qu'on peut appliquer un critère des torts à la sécurité nationale. Si vous vous reportez à la définition de la menace pour la sécurité du Canada, et si vous pouvez admettre que c'est de cette question dont il s'agit et que c'est une affaire où il y a des torts pour différentes raisons, que ce soit la violence, le renversement d'institutions démocratiques ou des préjudices à des Canadiens ou à leurs intérêts, un critère de préjudice s'impose à tous égards.

**M. Daubney:** Je reviens à la période de refus de communication des documents de travail et j'aimerais que vous nous donniez des précisions à cet égard. Vous suggérez une période allant de un à deux ans. En d'autres mots, est-ce que cela veut dire que ces documents demeureraient confidentiels durant cette législature-là et pourraient être communiqués durant la législature suivante?

**M. Atkey:** La durée d'une législature n'est jamais garantie. Je ne me suis pas vraiment attardé à cette question. Le projet de loi type de l'Association du Barreau canadien prévoit, je crois, une divulgation de l'information après dix ans, mais ce, pour des documents qui faisaient l'objet d'autres exemptions.



[Texte]

**Mr. Daubney:** In your brief under section 21, you recommend a reduction of five years as advice to governments.

**Mr. Atkey:** That is in the instance of policy advice under section 21. That is if you seek to retain section 21. I think it is the first position of the bar to do away with section 21.

**Mr. Daubney:** Do you feel that section has been abused?

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Daubney:** Can you give any examples of that?

**Mr. Atkey:** I might turn to some of the other witnesses. Mr. Grant and Ms Bonner?

**Ms Bonner:** I have encountered section 21 being sought out very frequently when I have been trying to obtain what is known as internal law, standards being implied by officials within a department on the interpretation of legislation the administration of regulations. I found they are taking the position that these standards are being used as guidance for the officials in administering the act, and they are claiming the advice, recommendations or records of consultation.

In all cases, they seem to be upholding the exemption. I would feel if you have section 69, with a narrow definition proposed in the model bill, there should be no need at all for a section 21 exemption.

**Mr. Atkey:** Mr. Daubney, section 21 has almost become what is known as a basket clause. Access co-ordinators or deputy heads will say you have an exemption under section 21(b) and under section 18, and if those do not apply, then section 21 will apply. It is thrown in almost as a matter of course if it involves internal or external policy analysis and recommendations. That is in my view, from a cosmetic point of view, an abuse.

• 0940

**Mr. Daubney:** My final question, if I may, Mr. Chairman, relates to the recommendation that this notion of public-interest override be applied to the exemptions. I gather this is in the draft bill in the Ontario legislature.

I wonder if you could tell the committee how this would work, who would invoke the override, in what circumstances, and how it would be ensured that the override would be invoked when needed, for instance.

**Mr. Grant:** I guess there are two points to make about this. The first is that there is, of course, a public-interest override in subsection 26, which focuses on a specific type of public interest, namely the public health, public safety and protection of the environment.

Where one now has to grapple with a more general public-interest override, is the kind of issue presented in this recent

[Traduction]

**M. Daubney:** Lorsque vous parlez de l'article 21 dans votre mémoire, vous recommandez aux gouvernements de réduire cette période de cinq ans.

**M. Atkey:** Cela vaut pour les avis donnés en matière de politique dont traite l'article 21, si toutefois vous souhaitez maintenir l'article 21. Je crois que le Barreau désire abolir cet article.

**M. Daubney:** Croyez-vous qu'on a invoqué abusivement de l'article 21?

**M. Atkey:** Oui.

**M. Daubney:** Pouvez-vous m'en donner des exemples?

**M. Atkey:** Je pourrais peut-être demander à d'autres témoins de répondre. Monsieur Grant et madame Bonner?

**Mme Bonner:** Il est arrivé très souvent qu'on invoque l'article 21 lorsque j'ai demandé de la législation interne, comme des normes sur lesquelles se fondent les fonctionnaires d'un ministère pour interpréter les lois et appliquer les règlements. Je me suis rendue compte qu'on considère ces normes comme des lignes de conduite que suivent les fonctionnaires pour appliquer la Loi et qu'en fait, on réclame des avis, des recommandations et des dossiers de consultation.

Dans tous les cas, on semble maintenir l'exclusion. D'après moi, avec l'article 69 auquel on ajouterait une définition claire et précise comme celle proposée dans le projet de loi type, l'article 21 n'aurait plus du tout sa raison d'être.

**M. Atkey:** Monsieur Daubney, l'article 21 est presque devenu une clause omnibus. Les coordonnateurs à l'accès ou les adjoints des responsables de ministère invoqueront eux une exemption en vertu de l'article 21(b) ou de l'article 18, et si ces articles ne s'appliquent pas, on invoquera encore l'article 21. D'ailleurs, cela semble aller de soi lorsqu'il y a des analyses et des recommandations de politique interne ou externe qui entrent en jeu. À mon avis, ce sont là des abus dissimulés.

**M. Daubney:** Ma dernière question, si vous me le permettez, monsieur le président, concerne la recommandation voulant que l'intérêt public devrait primer sur les exemptions prévues à la Loi. Je crois comprendre que l'assemblée législative ontarienne a adopté une clause à cet effet dans son avant-projet de loi.

Pourriez-vous dire au Comité comment une telle disposition serait appliquée, qui invoquerait la primauté de l'intérêt public, et dans quelles circonstances et comment on pourrait être certain qu'elle ne serait invoquée qu'en cas de besoin, par exemple.

**M. Grant:** Je crois qu'il y a deux points à souligner. D'abord, bien sûr, le paragraphe 26 de la Loi prévoit la préséance de l'intérêt public dans certains secteurs seulement, en l'occurrence la santé publique, la sécurité publique et la protection de l'environnement.

Par ailleurs, si on s'attaque à une clause plus générale de la primauté de l'intérêt public, on se heurte au problème qu'a connu récemment la division de première instance dans

*[Text]*

decision by the trial division in the CRTC case, where you had not a mandatory, but a discretionary exemption.

Basically, the commission took the view—in this case it was a matter involving the access to CRTC minutes of executive committee meetings . . . The court took the view that it would not substitute its own view, or in fact even inquire into the exercise of a discretion by the head of any agency on matters in which the disclosure was not exempted on a mandatory basis, but rather on discretionary basis.

We suggest that, in effect, the test be changed so the court could substitute its own view as to whether that discretion was reasonably exercised. Once you reach that conclusion, you then come to: what is the basis upon which the discretion would be overridden?

Our own thought is the general structure of the act should be that a court is entitled, when it examines, for example, a discretionary exemption and the use of it by an agency, to take into account the general interest in disclosure of documents. Unless there is some compelling reason why, in addition to having found the document is within the class, there would be some harm or some difficulty presented to the agency, it seems to me the onus should be on the agency to make use of a discretionary exemption, and the court should be able to substitute its own view that the public interest in disclosure overrides that.

It is a very difficult issue to grapple with, because you have a sequence of decision-making points, each of which might have a separate section in the act applied to it. First, whether it is in the class . . . Our own view is that the classes should be dropped and in almost all cases, apart from Cabinet documents, a specific injury test applied.

There, then, you will have the public-interest override, in a sense, built into the injury test. But if you do not use that approach, then you have to have some kind of public-interest override later on, because otherwise the class exemption . . . Our experience with class exemptions is that they are always drafted in an overly broad way. Under those circumstances, unless you have a public-interest override, the act would simply be too broad and sweep within its exemptions too many documents.

**Mr. Atkey:** If I may add by way of follow-up, Mr. Daubney, the proposal here, if it is to follow the example of Bill C-34 in Ontario, is to go even further than Mr. Grant suggested, and suggest that where you have major environmental or safety-hazard problems in society—even though you have private interests affected that clearly offend either commercial interests or personal interests—there is a duty on the ministers involved to disclose the hazards to the public.

• 0945

If you had a mini-Tchernobyl disaster in Canada, what is being proposed here would impose a duty on the Minister of Energy, Mines and Resources and the Minister of the Environment to tell the public of the hazards involved and not to cover

*[Translation]*

l'affaire du CRTC, où la décision portait sur une exception non pas obligatoire mais discrétionnaire.

Au fond, dans cette affaire, le Conseil a considéré que le débat portait sur l'accès aux procès-verbaux des réunions de son comité exécutif . . . La Cour, elle, n'a pas voulu statuer ni même enquêter sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire, dans le cas où la divulgation de renseignements ne relevait pas d'une exception obligatoire, mais discrétionnaire.

Nous proposons, en fait, que le critère soit modifié pour que la Cour soit en mesure de décider si le pouvoir discrétionnaire a été exercé à bon escient. Le cas échéant, il faut alors se demander sur quoi on s'est fondé pour déterminer qu'il n'y a pas eu abus de pouvoir discrétionnaire.

Nous sommes d'avis que la structure générale de la Loi devrait donner à un tribunal, lorsqu'il examine, par exemple, une exception discrétionnaire et son application par un organisme, le droit de tenir compte de l'intérêt général lié à la communication des documents. A moins d'une raison probante qui détermine que l'organisme subirait des torts ou connaîtrait des difficultés, en plus du fait que le document relève de la catégorie d'exclusion, il me semble que c'est à l'organisme qu'il incombe de recourir à une exception discrétionnaire et que la Cour pourrait statuer sur la primauté de l'intérêt public sur l'exception discrétionnaire.

C'est une question très délicate, car elle comporte une série de décisions, qui peuvent chacune relever d'un article différent de la Loi, à commencer par la catégorie . . . Nous sommes d'avis que toutes les catégories devraient être supprimées et que, dans tous les cas, sauf celui des documents du Cabinet, il y aurait lieu d'appliquer le critère du préjudice.

De cette façon, la primauté de l'intérêt public sera, dans une certaine mesure, intégrée dans le critère du préjudice. Si on procède autrement, il faudra prévoir plus tard une clause quelconque établissant la primauté de l'intérêt public, car autrement, l'exception globale . . . Nous nous sommes rendus compte, avec l'expérience, que les exceptions globales s'appliquent à beaucoup trop de choses. Par conséquent, sauf primauté de l'intérêt public, la Loi serait simplement trop générale et elle engloberait dans ses exceptions beaucoup trop de documents.

**M. Atkey:** Dans cette optique, monsieur Daubney, puis-je me permettre d'ajouter que ce qui est proposé ici, s'il s'agit de suivre l'exemple du projet de loi C-34 en Ontario, c'est d'aller encore plus loin que ne le suggère monsieur Grant, ce qui suppose que lorsque la sécurité publique et l'environnement sont gravement menacés, un ministre a le devoir de divulguer cette information, même si ce faisant, des intérêts privés sont lésés, affectant, par ricochet, des intérêts commerciaux ou personnels.

Si on subissait au Canada un mini Tchernobyl, cela voudrait dire que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre de l'Environnement seraient tenus de dévoiler au public les conséquences de ce désastre et qu'ils ne devraient pas



[Texte]

it up—as might have been done in another situation—or to cover up aspects of it. So it is a positive, mandatory duty upon the government officials and deputy heads involved. It is somewhat beyond anything contained in the current federal bill.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Daubney.

**Mr. Allmand:** Thank you. The brief is pretty clear and I do not have many questions. In preparing the brief, did you survey members of the Canadian Bar Association to get their experience with the act?

**Mr. Grant:** Yes, we did, Mr. Allmand, to this degree: those members who have been on the Freedom of Information Committee over the years have also themselves had some experience in processing freedom of information requests. We have also, over time, participated in many seminars and professional legal education programs in which members of the bar who have developed experience in this area have been able to exchange their views with others.

Obviously, it seemed to us that sitting from where your perspective is on the committee, what you would most like is not the unvarnished views of the bar so much as the practical views of people who have had experience working with the act, asking for a disclosure; in the cases of third party problems, resisting disclosure.

Both sides have to be canvassed, and we have tried to make an effort to touch base with most of those members of the bar who have had some practical experience in the act. At the same time, having worked up the brief, we presented it to the Policy Committee of the Bar Association for its review and of course, we also took account of the general philosophy of the Bar Association that had been canvassed much earlier when we were developing the model bill.

So the brief as you see it here reflects the practical experience of selected members of the bar. It has been approved by the General Policy Committee of the bar and it is compatible with the bar's views as expressed in earlier documents.

**Mr. Allmand:** Well yes, what I was interested in is to what extent have lawyers used both the Access to Information Act and the Privacy Act—to what extent—and what is their practical assessment of it? Have they found it useful or do they find it more frustrating than useful? It is these practical experiences in using it that I am interested in right now. Could you try to answer those questions? To what extent have lawyers been using this, and to what extent have they found it more useful than not?

**Mr. Grant:** I guess every one of the lawyers here has used the act on a number of occasions—I would think, also, on both sides of the fence—but I would say that I just could not tell you, Mr. Allmand, to what degree applications involving members of the bar represent a high proportion or a low proportion of the total access requests.

[Traduction]

lui dissimuler la vérité, ou une partie de la vérité, comme cela s'est peut-être produit dans d'autres situations. C'est là le devoir strict et absolu des fonctionnaires et des responsables ministériels en cause. Cela va au delà de tout ce qui figure dans le projet de loi actuel du gouvernement fédéral.

**Le président:** Merci, monsieur Daubney.

**M. Allmand:** Merci. Le mémoire est assez clair et je n'ai pas beaucoup de questions à poser. Lorsque vous avez rédigé le mémoire, avez-vous consulté des membres de l'Association du Barreau canadien pour connaître l'expérience qu'ils ont acquise en la matière?

**M. Grant:** Oui, nous l'avons fait. Nous avons consulté les membres qui ont fait partie du *Freedom of Information Committee* et qui ont acquis de l'expérience au cours des années dans le traitement de demandes sur la liberté d'information. Nous avons également consulté des membres du Barreau qui ont participé à de nombreux séminaires et programmes d'information professionnelle et qui ont aussi acquis de l'expérience et ont eu l'occasion d'échanger leurs opinions sur le sujet.

Il nous a semblé évident que ce que le Comité désirait avant tout connaître, ce n'était pas les opinions pures et simples du Barreau, mais plutôt les considérations pratiques des gens qui ont acquis de l'expérience dans l'application de la Loi: ceux réclamant l'accès à l'information et les autres, les tiers, s'y opposant.

Les deux parties doivent faire l'objet d'un examen minutieux et nous nous sommes efforcés d'entrer en contact avec la plupart des membres du Barreau qui se sont prévalus de la Loi. De même, après avoir rédigé le mémoire, nous l'avons soumis à l'étude du Comité d'orientation de l'Association du Barreau et nous avons tenu compte, bien sûr, de la doctrine générale de l'Association qui avait été étudiée minutieusement bien avant, au moment de l'ébauche du projet de loi type.

Le mémoire reflète donc, comme vous pouvez le constater, l'expérience pratique de membres sélectionnés du Barreau. Il a été approuvé par la Comité d'orientation générale du Barreau et est compatible avec les opinions du Barreau, exprimées dans des documents antérieurs.

**M. Allmand:** Bien. Mais ce que j'aimerais savoir, c'est dans quelle mesure les avocats ont recouru à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels et quelle est leur opinion quant à leur application. Le recours à ces lois a-t-il été fructueux ou plus frustrant qu'autre chose? Ce sont les résultats concrets qui m'intéressent pour le moment. Pourriez-vous essayer de me répondre? Dans quelle mesure les avocats se sont-ils prévalus de ces lois et comment évaluent-ils l'application de la Loi?

**M. Grant:** Je crois que chacun des avocats ici présents a recouru à la Loi plusieurs fois et d'un côté comme de l'autre, je pense. Cependant, je ne saurais vous dire, monsieur Allmand, si les démarches faites par des membres du Barreau représentent une forte ou une faible proportion du nombre total de demandes de communication qui ont été présentées.



*[Text]*

I would think it would be a very low proportion in general, because we understand a lot of requests are filed by individuals, particularly under the Privacy Act, but certainly even under the Access to Information Act. Journalists and public interest organizations have made considerable use of the act.

In terms of our own experience on it, I guess in general, as you can see in the brief, we are somewhat dissatisfied with the results. We have found that the delays have often been excessive, the question of fees is treated very ambiguously and without any clear direction in the act.

Generally, there seems to be now, unfortunately, a theory of government in which, you know, through the use of these overly-broad statutory exemptions, agencies which wish to take a non-disclosure view will be able to hide under these umbrella sections. So those practical experiences have shown up in the way we have drafted this submission.

• 0950

**Mr. Allmand:** Some of us visited Washington and discussed the American act with different groups in the United States. What they told us was contrary to what was expected at the beginning. There has been a much greater use of the act in the United States by business as a means of spying on their competitors and getting information about their products through the consumer department and the health and welfare departments. When businesses want that kind of help they go to lawyers.

Are you as lawyers helping business to get access, using the act as a means of getting information on new products, products, commercial information? In the U.S. they told us they were surprised by that. They thought it would be used more by journalists and researchers. But businesses use the act far more. When we met the lawyers down there, that is what most of them were doing all the time.

**Mr. Grant:** Maybe I will ask a few of my colleagues to speak for that. I should say my own experience is that although I have been requested on a number of occasions, at least half of them have not been business-related but have been public interest-related. But that may just reflect my own practice.

**Mr. Allmand:** That was the experience in the U.S. I do not know whether there is a similar pattern in Canada.

**Mr. Atkey:** Mr. Allmand, I offer you two comments. As a commercial lawyer who has acted for both requesters and protectors, there are two sides to this practice, as Peter said. The situation described to you in Washington does not prevail here to the same extent, in my observation, for a couple of reasons.

The access co-ordinators in the commercial area have for the most part rigorously adhered to the mandatory exemptions in section 20 and have protected the commercial data. Try as

*[Translation]*

Je serais plutôt enclin à croire que cette proportion est très faible, car nous savons que beaucoup de demandes sont faites par des individus en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels surtout et même, de la Loi sur l'accès à l'information. De même, il y a énormément de journalistes et d'organismes d'intérêt public qui invoquent cette loi.

D'après notre expérience à nous, je peux dire qu'en général, comme vous avez pu le constater dans le mémoire, nous sommes quelque peu déçus des résultats. Nous nous sommes rendus compte que les délais ne sont pas souvent respectés et que la question des frais est plutôt ambiguë et n'est pas traitée expressément dans la Loi.

En règle générale, malheureusement, il semble exister une politique gouvernementale selon laquelle, monsieur, les organismes qui sont contre l'accès à l'information peuvent s'en tirer, en recourant aux exceptions légales beaucoup trop larges. Les expériences que nous avons connues sont donc telles que nous les avons décrites dans ce mémoire.

**M. Allmand:** Certains d'entre nous sommes allés à Washington et avons discuté de la loi américaine avec divers groupes des Etats-Unis. Ce qu'ils nous ont dit était contraire à nos premières attentes. Les entreprises américaines ont eu recours davantage à la loi pour espionner leurs concurrents et obtenir des informations sur leurs produits par l'entremise du département de la consommation et de celui de la santé et du bien-être social. Quand les entreprises ont besoin de ce genre d'aide, elles s'adressent aux avocats.

En tant qu'avocats, aidez-vous les entreprises à obtenir des renseignements en recourant à la loi pour obtenir de l'information sur les nouveaux produits, de l'information commerciale? Les gens que nous avons rencontrés aux Etats-Unis nous ont dit qu'ils étaient étonnés de cela. Ils croyaient que ce serait les journalistes et les chercheurs qui s'en serviraient le plus. Mais ce sont les entreprises qui se servent encore plus de la loi. Lorsque nous avons rencontré les avocats là-bas, c'est ce que la plupart d'entre eux faisaient tout le temps.

**M. Grant:** Certains de mes collègues pourraient peut-être donner leur point de vue à ce sujet. En ce qui me concerne, on m'a fait quelques demandes, mais dans plus de la moitié des cas, il ne s'agissait pas d'information commerciale mais plutôt de questions d'intérêt public. Il se peut que mon cas soit particulier.

**M. Allmand:** C'est ce qui se passe aux Etats-Unis. Je ne sais pas si c'est aussi le cas au Canada.

**M. Atkey:** Monsieur Allmand, je vous ferai deux observations. En tant que spécialiste du droit commercial, j'ai défendu des requérants et des protecteurs; il y a deux parties en cause comme l'a indiqué Peter. D'après moi, la situation qui semble régner à Washington n'est pas exactement la même ici, pour deux raisons.

Les coordonnateurs à l'accès dans le secteur commercial ont pour la plupart respecté les exemptions obligatoires prévues à l'article 20 et ont protégé les données commerciales. Vous

## [Texte]

you will to pry out commercially sensitive competitive data, you cannot. It is mandatorily protected from exemption unless it falls under sub-section 6 of the over-wrap. So I do not think there has been the degree of commercial espionage through the act here as might exist in the United States.

The other factor here is that in my observation, and it is only a small slice of what goes on, business here has not been as quick to pick up the Access to Information Act as an offensive tool of the marketplace. I think many sophisticated corporations find that use of the Access to Information Act is really a last resort to get information.

There are other ways to get it, such as calling up the government officials involved to ask them for a copy. You do not need to file an access request and pay five dollars to do that. You merely ask the person and if you can make a case for having it, it is forthcoming. It is sent by return mail. If I can put it in a positive light, I do not think Canadian businesses have been quick to appreciate the opportunities that the act presents and have been somewhat slow in coming to the realization that this is an offensive tool.

I should say that I think Canadian subsidiaries of U.S. corporations whose parents have had experience in Washington with the Freedom of Information Act, are quicker in their use of this as an offensive tool than what I might term purely Canadian or European-based corporations. Now that is a transitional factor that I think will change over time as information comes out as to the opportunities the act presents.

**Mr. Allmand:** By the way, in the United States 85% of the requests for information are from businesses or their competitors to the Food and Drug Administration. That is interesting. I would like know the experience in Canada and I value Mr. Atkey's opinion on this. I have one further question on the experience of Canadian lawyers. I have asked this to other witnesses. In your experience, which departments or agencies have been the good guys in giving out information and which have been the bad guys?

You may have had different experiences, but I would be interested in getting them on the record. I want to know the real experiences, the practical experiences of people with the act and the responses of the various departments, so that we can use those responses in helping us break down the log jams.

**Ms H. Mitchell:** Mr. Allmand, I wanted to offer an observation on what Mr. Atkey was talking about in answer to your earlier question.

My practice in access to information largely consists of helping journalists who have been refused access requests. And I want to offer an observation about how those statistics might be skewed. In my experience, sophisticated businesses, such as Mr. Atkey was talking about, or businesses which use their lawyers to prepare requests, have a substantially greater

## [Traduction]

pouvez essayer tant que vous voulez d'obtenir des secrets commerciaux, vous ne les aurez pas. Ils ne peuvent être divulgués à moins qu'ils ne tombent sous le coup de l'alinéa 6. Je ne pense donc pas qu'on utilise davantage ici la loi pour faire de l'espionnage commercial qu'aux Etats-Unis.

L'autre facteur que je désire mentionner, c'est que d'après les quelques constatations que j'ai pu faire, les entreprises canadiennes ne se sont pas empressées d'utiliser la Loi sur l'accès à l'information pour pénétrer le marché. Je crois que nombre de sociétés avancées jugent que cette loi constitue le moyen ultime d'obtenir de l'information.

Il y a d'autres moyens de l'obtenir, comme appeler les fonctionnaires compétents pour obtenir une photocopie. Vous n'avez pas besoin de présenter une demande de communication et payer 5\$. Vous vous adressez à la personne compétente et si votre demande est justifiée, on y donnera suite par le retour du courrier. De façon positive, je crois que les hommes d'affaires canadiens n'ont pas saisi tout de suite les possibilités que la loi présente et l'aide qu'elle peut apporter.

Selon moi, les filiales canadiennes des corporations américaines qui ont eu recours à la Loi américaine sur la liberté de l'information à Washington ont utilisé plus rapidement cette loi comme arme offensive que les sociétés purement canadiennes ou européennes. Maintenant, c'est un facteur de transition qui, je crois, évoluera à mesure qu'on constatera les possibilités que la loi présente.

**M. Allmand:** En passant, je mentionnerai qu'aux Etats-Unis, 85 p. 100 des demandes d'information ont été formulées par des entreprises ou leurs concurrents et adressées à la *Food and Drug Administration*. Voilà qui est intéressant. J'aimerais savoir ce qui se passe au Canada à cet égard et j'aimerais connaître l'opinion de M. Atkey à ce sujet. J'aimerais aussi poser une autre question sur l'expérience vécue par les avocats canadiens. Je l'ai d'ailleurs posée à d'autres témoins. D'après votre expérience, quels ministères ou organismes ont accepté de communiquer des renseignements et quels sont ceux qui ont refusé?

Peut-être vos expériences ont-elles été différentes, mais j'aimerais qu'elles soient consignées. Je veux connaître les expériences vécues par des gens qui se sont prévalus de la loi, ainsi que la façon dont les différents ministères leur ont répondu. De cette façon, nous pourrions utiliser ces renseignements pour essayer de nous sortir de l'impasse où nous sommes.

**Mme H. Mitchell:** Monsieur Allmand, j'aimerais faire une observation sur la réponse de M. Atkey à votre question précédente.

L'expérience que j'ai de l'accès à l'information m'amène principalement à aider des journalistes dont les demandes d'accès ont été rejetées. Je voudrais faire remarquer que les statistiques à ce sujet peuvent être faussées. Mon expérience m'enseigne que les entreprises spécialisées, auxquelles M. Atkey faisait allusion, ou les entreprises qui font rédiger leurs



*[Text]*

chance of succeeding than just people whom the act is designed to help.

My observation working with journalists is this: If there is any possibility in fiddling around with the language of the request to come up with an exemption, the department will do it. Over and over again I see that an exemption has been claimed because the wording was not put down on the request form by a lawyer with 40 years experience. I do not think that is fair.

The point I want to make is that the statistics may be a little skewed because the barriers to putting in requests for the public are quite high, I believe.

**Mr. Allmand:** I think you are right. People who have come to my office are completely buffaloed by the way the requests are worded. It seems that the burden is on the ordinary citizen to get through the hoops and fences and barriers and it should be the other way around.

If you look at the original philosophy of Mr. Baldwin and others who pushed for this, the spirit should be to give the information and only by exception to withhold it. But the way it is turning out, if you really want to get it, in some cases you have to do it through lawyers who are more skilled at wording the questions and so on.

Who do you think are the good performers and who are the bad performers?

**Mr. Grant:** We considered whether to do a hit list, Mr. Allmand. Our problem was access to statistics on the general use of the legislation; all of our experiences are to some degree anecdotal.

**Mr. Allmand:** That is good.

**Mr. Grant:** That may or may not be good, but I do not think it is a proper way to examine the practice of any single agency over time.

I will give you an example. My own practice is focused on communications law, so I know a lot about how the CRTC operates. Until the Federal Court decision proved me wrong, the experience has actually been that the CRTC is one of the most open agencies in turning things around relatively quickly and giving access. Now, there are some stunning exceptions to that rule, but I know of some practical experiences that have worked well and in which material has been made available on a timely basis.

At the same time, having said that, one has to point to this recent decision that went up to the Trial Division, in which the commission successfully avoided disclosing the minutes of its executive committee meetings on a particular matter. The great irony of that, Mr. Allmand, is that had those minutes been required to be produced, as part of a court appeal of the

*[Translation]*

demandes par leurs avocats, ont de bien meilleures chances d'obtenir ce qu'elles veulent que les gens mêmes que la loi devait aider.

Mon travail auprès des journalistes m'amène à faire l'observation suivante: s'il existe une possibilité de finasser sur la formulation d'une demande de façon à obtenir une exemption, le ministère visé n'hésitera pas à le faire. Bien des fois, j'ai vu des demandes d'exemption acceptées parce que le demandeur, n'étant pas un avocat ayant 40 ans d'expérience, n'avait pas formulé sa demande dans les termes voulus. À mon avis, une telle façon de procéder est injuste.

Ce que je veux faire ressortir, c'est que les statistiques peuvent être quelque peu faussées parce que, à mon avis, les obstacles à la présentation des demandes sont trop élevés pour le grand public.

**M. Allmand:** Je crois que vous avez raison. Les gens qui viennent à mon bureau sont complètement déroutés par la façon dont les demandes sont formulées. On dirait que ce sont les citoyens ordinaires qui doivent surmonter tous les obstacles pour avoir accès à l'information, alors que la loi devrait leur faciliter la tâche.

À l'origine, la philosophie de M. Baldwin et des autres qui s'en sont faits les avocats était de divulguer les renseignements le plus souvent possible et de les garder confidentiels dans des cas d'exception seulement. Mais au train où vont les choses, si l'on veut vraiment obtenir un renseignement, il faut dans certains cas requérir les services d'avocats qui ont l'habitude de la formulation à donner aux questions, et ainsi de suite.

À votre avis, quels sont les meilleurs et les pires dans ce domaine?

**M. Grant:** Nous nous sommes demandé s'il y avait lieu de dresser une liste de ce genre, monsieur Allmand. Ce qui nous a causé des difficultés, c'est l'accès aux statistiques quant au recours aux dispositions de la loi; toutes nos expériences sont anecdotiques jusqu'à un certain point.

**M. Allmand:** C'est bien.

**M. Grant:** Je ne sais si cela est bien ou non, mais je crains que ce ne soit pas une façon appropriée d'examiner les pratiques qui ont cours au sein d'un organisme donné.

Prenons un exemple. Comme j'exerce surtout le droit des communications, je suis bien au fait du fonctionnement du CRTC. Jusqu'à ce qu'une décision de la Cour fédérale me prouve le contraire, j'ai toujours eu l'impression que le CRTC était un des organismes les plus coopératifs lorsqu'il s'agissait de bouger rapidement et de donner accès aux renseignements. Bien qu'il y ait eu certaines exceptions plutôt étonnantes à cette règle, j'ai moi-même vu certaines situations où tout s'est déroulé dans les règles et les renseignements demandés ont été fournis en temps voulu.

Cela dit, on ne saurait passer sous silence une décision récente qui a été soumise à la Division de première instance, dans laquelle le Conseil a pu se faire exempter de divulguer le procès-verbal des réunions de son comité exécutif concernant un sujet bien précis. Le plus ironique dans tout ça, monsieur Allmand, c'est que si le CRTC avait été obligé de communi-

**[Texte]**

decision itself—I have been involved in a number of court appeals of CRTC decisions, entirely apart from the access to information legislation. The commission routinely make those minutes available anyway for the public record. They are obliged to do so under the Federal Court rules of procedure.

In essence, that means if you ask for the commission's minutes of executive committee meetings under the Access to Information Act, they will exercise their discretion not to show them to you. If on the other hand you appeal that decision to the Federal Court, and were now seeking those records as the basis upon which to do the appeal . . . There are situations in which the commission has voluntarily disclosed them; the most well-known is probably the CTV and CRTC decision that went to the Supreme Court of Canada in 1979.

If I were now to answer the question, does the CRTC represent a good agency or a bad agency, in general, my experience has been very good. I think the commission is doing well, but there are these little anecdotes I could pass on that do not augur as well.

• 1000

I would think that it might be that the experience with other agencies is similar. It is up and down; it depends on their view of how the access request is worded, what the nature of the record was. Thus, I am really in a predicament. I do not think that we could give you a very good view as to who is riding high and who is not.

**An hon. member:** He still has to go into the office tomorrow.

**Mr. Allmand:** My last comment, Mr. Chairman, is that, again, in Washington we were told by the people who do the requesting that when the persons responsible in the departments were lawyers, they had very bad results. The lawyers took a very legalistic approach with respect to the giving of information. When they were public information officers responsible for the access, the release was good. So, on that side of the fence it seems that lawyers have a problem.

**Mr. Grant:** Yes.

**The Chairman:** Thank you Mr. Allmand.

Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to join in welcoming the witnesses. I am sorry I had to leave for another meeting; I hope I do not duplicate any of the questions that have already been asked.

I was going to ask, for example, whether in the list of good performers and bad performers the Security Intelligence Review Committee was classified, but then I discovered to my surprise—at least I understand that the Security Intelligence Review Committee is outside the scope of the legislation

**[Traduction]**

quer le contenu de son procès-verbal dans le cadre d'un appel devant le tribunal de la décision elle-même . . . j'ai moi-même pris part aux délibérations dans des appels de décisions du CRTC tout à fait en marge des lois relatives à l'accès à l'information. De toute façon, le Conseil met couramment ces procès-verbaux à la disposition du public. Il est tenu de le faire, aux termes des règles de procédure de la Cour fédérale.

Essentiellement, cela signifie que si vous invoquez la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir les procès-verbaux des réunions du comité exécutif, le Conseil fera usage de son privilège discrétionnaire de ne pas vous communiquer ces documents. Si par contre vous portez cette décision en appel devant la Cour fédérale et que vous cherchiez à obtenir ces renseignements comme une preuve pour fonder votre recours en appel . . . Il y a eu des situations où le Conseil a communiqué volontairement les renseignements demandés; le cas le mieux connu est probablement la décision rendue dans la cause CTV contre le CRTC, qui a été entendue par la Cour suprême du Canada en 1979.

Mais pour répondre à la question à savoir si le CRTC est un bon ou mauvais ou mauvais organisme, je dirais qu'en règle générale, mon expérience a été très positive. Je crois que le Conseil fait bonne figure, mais je pourrais raconter des anecdotes qui ne sont pas d'aussi bon augure.

Je croirais qu'il en va de même avec les autres organismes. Il y a du bon et du moins bon, selon l'opinion de l'organisme en question quant à la formulation de la demande, et selon la nature du renseignement demandé. Par conséquent, je ne saurais pas vraiment vous répondre. Je ne crois pas que nous puissions vous donner une idée nette des organismes qui ont les meilleurs et les pires dossiers sous ce rapport.

**Un député:** Il doit encore aller travailler demain.

**M. Allmand:** Pour terminer, monsieur le président, je dirai encore qu'à Washington, les personnes qui font les demandes nous ont dit que lorsque les responsables des ministères étaient des avocats, les résultats étaient très mauvais. Les avocats abordaient la communication de renseignements d'une façon très legaliste. Quand, par contre, les responsables de l'accès aux renseignements étaient des agents d'information, les documents étaient communiqués sans difficulté. Je crois donc que de ce côté, les avocats laissent quelque peu à désirer.

**M. Grant:** Oui.

**Le président:** Merci, monsieur Allmand.

Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Je souhaite moi aussi la bienvenue aux témoins. Malheureusement, j'ai dû m'absenter pour assister à une autre réunion; j'espère que je ne poserais pas de questions auxquelles on a déjà répondu.

Par exemple, j'allais demander si le comité de surveillance du Service canadien du renseignement de sécurité figurait dans la liste des bons et mauvais organismes, mais j'ai appris à ma grande surprise—du moins c'est ce que je comprends—que ledit comité de surveillance échappe complètement aux



[Text]

entirely. I would like to ask Mr. Grant and perhaps Mr. Atkey might like to comment on this rather interesting omission. Why is it that SIRC is excluded entirely from the provisions of the legislation, and is there any reason for excluding SIRC?

**Mr. Atkey:** I am advised, Mr. Robinson, that was a legislative oversight. Somebody in Parliament missed it. I was not here so I do not know. In any event SIRC has voluntarily agreed to be bound by the Access to Information Act and we have an Access Co-ordinator on our staff to receive your requests.

**Mr. Robinson:** So of course there would not be any objection for you to be formally included within the legislation?

**Mr. Atkey:** That is correct, there would not be.

**Mr. Robinson:** Right. Have you had any requests?

**Mr. Atkey:** No, not to my knowledge.

**Mr. Robinson:** I see. It would be an interesting position to have as an Access Co-ordinator for SIRC then.

I would like to ask, Mr. Chairman, a question with respect to the first priority, at least in terms of time of this committee, and that is section 24, the Schedule II exemptions. We have to report to Parliament by June 30. I know that a number of your members have been involved in this area. I recall, for example, Heather Mitchell making submissions to the committee back in 1980-81. My recollection is that in fact there was no suggestion that there be this blanket, statutory exclusion, as it were. I wonder whether you might want to expand on the recommendation at page 32 in your brief that Schedule II be deleted entirely, and presumably section 24.

... and provisions of any statutes validly restricting access to information should be included within the Access to Information Act.

Have you had an opportunity to examine the statutes which are covered by Schedule II, and can you assist us perhaps in which exclusions might appropriately be retained at least in some form?

**Mr. Grant:** I guess I am afraid we have not done the homework in going through them one by one, Mr. Robinson; that would take a considerable exercise.

We generally adhere to the position that was expressed, in fact, in our original model bill, that if there were to be any statutory exclusions they should be named specifically in the bill. In our model bill we took the view that all the provisions in all those statutes—and we had listed 73 statutes in specific sections—could be overridden by the Access to Information Act without exception. I am just confirming that. Yes, in our model bill clause 37 said that every enactment—and we have

[Translation]

dispositions de la Loi. J'aimerais demander à M. Grant—et peut-être M. Atkey voudrait-il apporter ses commentaires sur cette omission des plus intéressantes—pourquoi le comité de surveillance du SCRS est exempté de l'application de la Loi, et s'il y a une raison particulière qui justifie pareille exclusion.

**M. Atkey:** On me dit, monsieur Robinson, qu'il s'agit là d'un oubli de la part du législateur. Quelqu'un au Parlement a laissé passer cette omission. Comme je n'y étais pas, je ne sais pas ce qui est arrivé. Mais quoi qu'il en soit, le comité de surveillance du SCRS a accepté de son plein gré d'être soumis aux dispositions de la Loi d'accès à l'information. Nous avons d'ailleurs au sein de notre personnel un coordonnateur à l'accès qui est prêt à répondre à toutes les demandes qui lui seront adressées.

**M. Robinson:** Donc, bien entendu, il n'y aurait aucune objection à ce que le Comité soit régi officiellement par la Loi?

**M. Atkey:** Non, aucune.

**M. Robinson:** D'accord. Avez-vous reçu des demandes jusqu'à maintenant?

**M. Atkey:** Non, pas à ma connaissance.

**M. Robinson:** Je vois. Dans ce cas, le travail de coordonnateur de l'accès au comité de surveillance du SCRS ne doit pas être trop épuisant.

Monsieur le président, j'aimerais poser une question qui se rapporte au sujet prioritaire de notre étude, du moins celui qui accapare le plus le temps du Comité, c'est-à-dire l'article 24, les exclusions énumérées à l'annexe II. Nous devons présenter notre rapport au Parlement le 30 juin. Je sais que plusieurs des membres de votre groupe ont eu à traiter de ce sujet. Je me rappelle par exemple que Heather Mitchell a présenté un mémoire au Comité dès 1980-81. Si je me souviens bien, il n'y a eu aucune suggestion pour que cette disposition législative d'exclusion globale doive exister telle qu'elle était formulée. Voulez-vous apporter plus de précisions quant à la recommandation présentée à la page 32 de votre mémoire, voulant que l'annexe II soit supprimée complètement, ainsi peut-être que l'article 24?

... et que les dispositions de toute loi restreignant, pour une raison valable, l'accès à l'information, devraient être incorporées à la loi sur l'accès à l'information.

Avez-vous eu l'occasion d'examiner les lois indiquées à l'annexe II, et pourriez-vous nous dire quelles sont les exclusions qu'il y aurait lieu de conserver sous une forme quelconque?

**M. Grant:** Je crains que nous n'ayons pas pris la peine d'examiner les lois une par une, monsieur Robinson; c'est là un travail plutôt fastidieux.

En règle générale, notre position est la même que celle qui a été exprimée dans notre projet de loi type original, qui disait que s'il doit y avoir des exclusions réglementaires, elles doivent être nommées expressément dans le projet de loi. Dans notre projet de loi type, nous avons exprimé l'avis que la Loi sur l'accès à l'information devrait avoir primauté sur toutes les dispositions de chacune des lois, sans exception—nous avons énuméré des articles précis de 73 lois. Je ne fais que le

[Texte]

referred to them all by name and number—would be subject to being overridden by the Access to Information Act.

• 1005

**Mr. Robinson:** I see. Okay, that is helpful.

**Mr. Grant:** The principle is that if there is a justification for withholding disclosure, surely it will be in that long list of exemptions and there are no other reasons. If there are any other reasons for some particular act, then put them somehow on the list of exemptions and we can see it all in one statute.

**Mr. Robinson:** And you make the point that you should not have to go shopping from act to act to find out what right you have to access.

**Mr. Grant:** That is right.

**Mr. Robinson:** Turning to the privacy provisions for a moment, there is at the present time the provision for information banks under the Privacy Act, which are considered to be exempt banks, entirely exempt from review.

Is it your view that effectively, a harms test should apply in this area as well? Do you have any views with respect to this concept of exempt banks, which has been criticized by a number of the submissions that have been made to the committee? As we know as well, of course, in at least one instance, a bank was designated as exempt when in fact the proper procedures had not been followed to establish it as an exempt bank.

**Mr. Grant:** Our general philosophy on this is no different from the general philosophy on the Access to Information Act. There are documents that should be exempt from disclosure on the basis of an invasion of the privacy of a natural person. That is a harms test, it should be kept as a harms test, and no class exemption should automatically apply.

**Mr. Robinson:** So you would delete the provision for exempt banks as such.

**Mr. Grant:** Yes.

**Mr. Robinson:** Now, you make reference in your brief to the question of information-sharing agreements. This is in section H on Model Privacy Protection Agreements.

These are agreements in some cases between the federal government, the provincial governments, international agreements and so on, and I would be particularly interested to know from Mr. Atkey, given the mandate of the agency which he is chairing, any concerns that might arise from the current

[Traduction]

confirmer. Oui, dans la clause 37 de notre projet de loi type, nous avons dit que tout texte législatif—nous les avons désignés d'après leurs numéros et leurs noms—seraient susceptibles d'être soumis aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Robinson:** Je vois. Cela va nous être utile.

**M. Grant:** Le principe est le suivant: s'il y a une raison qui justifie qu'on restreigne la communication d'un renseignement, elle figurera sûrement dans cette longue liste d'exclusions, et il n'est pas besoin d'en ajouter. S'il existe d'autres raisons dans le cas d'une loi précise, il faut les indiquer dans la liste des exclusions, de façon que toutes les exclusions figurent dans le même texte.

**M. Robinson:** Et vous dites qu'on ne devrait pas avoir besoin d'aller d'une loi à l'autre pour savoir à quel droit on a accès.

**M. Grant:** C'est bien cela.

**M. Robinson:** Arrêtons-nous un moment aux dispositions relatives à la protection des renseignements personnels. À l'heure actuelle, une disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels stipule que les banques de données sont exemptées, qu'elles sont des fichiers inconsultables dans leur totalité.

Êtes-vous d'avis qu'il faudrait effectivement appliquer un critère de préjudice dans ce domaine aussi? Avez-vous un point de vue précis quant à ce concept de fichier inconsultable, concept qui a fait l'objet de critiques dans nombre de mémoires présentés au Comité? Comme nous le savons aussi, bien entendu, il y a eu au moins un cas où un fichier a été désigné inconsultable alors que dans les faits, on n'avait pas fait les démarches voulues pour que ce fichier soit désigné inconsultable.

**M. Grant:** Notre point de vue général à ce sujet ne diffère pas de celui que nous avons au sujet de la Loi sur l'accès à l'information. Aucun document ne saurait être exempt de communication sous prétexte de protéger la vie privée d'une personne physique. Il s'agit là d'un critère de préjudice, et il devrait en rester ainsi, et aucune exclusion globale ne devrait être appliquée.

**M. Robinson:** Donc, vous supprimeriez également la disposition relative aux fichiers inconsultables telle que présentée?

**M. Grant:** Oui.

**M. Robinson:** Dans votre mémoire, à la section H, Modèle d'entente sur la protection des renseignements personnels, vous faites allusion aux ententes portant sur l'échange de renseignements.

Ce sont des ententes passées dans certains cas entre le gouvernement fédéral et les provinces, des ententes internationales, etc. Étant donné le mandat de l'organisme qu'il préside, M. Atkey nourrit-il des appréhensions quant à la façon dont ces ententes fédérales d'échanges de renseignements sont conclues et administrées.



*[Text]*

method of establishing and continuing these federal information-sharing agreements.

Are there any suggestions which might be made in terms of additional safeguards that should be incorporated in the legislation in so far as these information-sharing agreements are concerned?

**Mr. Atkey:** Well, I am not sure the additional safeguards might be in this legislation in so far as it would relate to inter-agency agreements between, say, the security intelligence service and foreign governments or foreign agencies.

I think the proper protection there would be in the Canadian Security Intelligence Service Act in the various review and oversight mechanisms existing in the act, and I may say—and I do not want to pre-empt the discussion this afternoon—that in our annual report which is forthcoming, we will be commenting on the nature of arrangements which the service has with foreign governments, and the need for perhaps some updating.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, that is fine. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman to the witnesses. I think my friend Mr. Allmand has already covered the intent of a couple of questions, but I am going to get a little clarification anyway.

You were suggesting in your brief that the access is open to anyone, including non-Canadians, and yet you also say in the brief that the Crown corporations should be included, and I have a concern as a businessman on this legal committee that this could be detrimental. Do you not think this could be detrimental, possibly, to a Crown corporation's competitiveness?

**Mr. Grant:** The bottom line of it, Mr. Jepson, is simply that while we say Crown corporations should be brought under the aegis of the legislation, if there are any competitive activities of that Crown corporation which would give grounds for an exemption, they will by definition be able to be claimed under the third party rules or the general rules in section 20 about trade secrets and competitive information and confidential information. But one realizes Crown corporations were created, after all, by government and are to some degree an arm of government. Some of them fulfil both policy and commercial roles. It is difficult to make a distinction in some cases.

• 1010

Our basic premise is that unless there is some exceptional reason otherwise, all Crown corporations should be made subject to the act. But we realize that as soon as they get into the commercial sphere, they will be entitled to exactly the same protections for this kind of information as any commercial corporation which would furnish such information to a government department or agency. The language of Section 18—the economic interests—is in fact broad enough to cover

*[Translation]*

Pouvez-vous faire des suggestions quant aux garanties additionnelles qu'on devrait incorporer aux lois à propos de ces ententes d'échanges de renseignements?

**M. Atkey:** Eh bien, je ne suis pas certain que les garanties additionnelles pourraient être incorporées à la Loi, dans la mesure où celle-ci s'applique à des ententes entre organismes, par exemple entre le Service canadien du renseignement de sécurité et des gouvernements ou des organismes étrangers.

À mon avis, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité assure une protection suffisante, au moyen des différents mécanismes d'examen et de surveillance prévus dans la Loi; et je peux dire—sans vouloir empiéter sur le sujet de discussion de cet après-midi—que dans le rapport annuel que nous allons publier, il y aura des commentaires sur la nature des ententes que le Service a conclues avec des gouvernements étrangers et sur le besoin d'une certaine mise à jour.

**M. Robinson:** Très bien, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson. Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Monsieur le président, je voudrais remercier les témoins. Mon ami, M. Allmand, a déjà donné un aperçu de quelques questions, mais j'aimerais quand même obtenir certaines précisions.

Dans notre mémoire, vous laissez entendre que l'accès aux renseignements est libre pour tous le monde, y compris les non-Canadiens; pourtant, dans le même souffle, vous ajoutiez que les sociétés d'État devraient être incluses. En tant qu'homme d'affaires, je crains qu'une telle mesure ne puisse être nuisible. Ne croyez-vous pas que cette disposition puisse nuire à la situation concurrentielle d'une société d'État?

**M. Grant:** En fait, monsieur Jepson, même si nous disons que les sociétés d'État devraient être soumises à la Loi, si une société mène des activités de nature concurrentielle qui pourraient justifier l'imposition d'une exclusion, il sera possible d'invoquer les règlements relatifs aux renseignements de tiers ou les règlements généraux de l'article 20 concernant les secrets industriels ainsi que les renseignements de nature concurrentielle et les renseignements confidentiels. Mais il faut se rendre compte, après tout, que les sociétés de la Couronne ont été créées par le gouvernement et qu'elles en sont, dans une certaine mesure, le prolongement. Certaines d'entre elles remplissent à la fois un rôle politique et un rôle commercial. Il est parfois difficile de faire la part de ces deux rôles.

Fondamentalement, nous croyons que toutes les sociétés de la Couronne devraient être assujetties aux dispositions de la Loi, à moins que des circonstances exceptionnelles s'y opposent. Mais nous savons aussi que si elles entraient dans le monde du commerce, elles auraient droit exactement à la même protection à l'égard de ce type d'information que toute société commerciale qui fournirait le même genre de renseignements à un ministère ou à un organisme gouvernemental.

[Texte]

most of the problems of concern for any commercial corporation.

**Mr. Jepson:** This will of course eventually be resolved when we sell these Crown corporations and put them back into the private sector, which I am sure we all agree is in the best interest of Canadians.

**Mr. Robinson:** Including Petro-Canada?

**Mr. Jepson:** Absolutely; let us put it on the record.

Do you feel the Crown corporations—I am not sure if I heard you say this in your comments or not—should perhaps be operating under a less vigorous set of rules, or requirements?

**Mr. Grant:** Do you mean whether the documents under their control should be under different rules from those under a government department? Our brief takes the view they should be fully subject to the act as a Crown corporation, recognizing that in most of the cases any of their documents which relate to the commercial activities may well be exempt from disclosure under Section 18.

**Mr. Jepson:** Being a person with a profit-loss orientation, I am just curious as to whether you are aware of what kind of impact these changes with this act have had on the legal profession in terms of lawyers being able to sell their access to this information to interested persons.

**Mr. Atkey:** Let me make an observation, Mr. Jepson: Any lawyer who tries to make a living under the Access to Information Act is destined for poverty. It is not an active area, and I would indeed challenge the assertion that lawyers have been dominating either the requesting or the protecting of data under the act. It is my observation that journalists and researchers and private citizens have been far more active than members of the legal profession.

**Mr. Jepson:** A little bit of Shakespeare here; methinks thou doth protest too much, Mr. Atkey. I hear what you are saying, but we are also looking at a rather preliminary basis. As the knowledge becomes more available to the public at large, what do you think of the potential in this area for the legal profession?

**Mr. Atkey:** I think the potential exists both for the legal profession and—more important—for the average citizen. As the procedures are simplified, the exemptions are clarified, you move to a harms test and the act—as the Information Commissioner herself has pointed out—becomes better known.

If there is one single failing as to why the act has not been used or used properly, it is that the act has not properly advertised. The rights under the act are not well known among Canadians. Forget about businessmen or forget about lawyers; among average Canadians opportunities under the act are not well known. If there is anything this committee can do to

[Traduction]

L'article 18—sur les intérêts économiques—contient des dispositions dont l'étendue permet de résoudre presque tous les problèmes d'une société commerciale.

**M. Jepson:** Bien entendu, ce problème sera sans doute résolu lorsque nous privatiserons ces sociétés de la Couronne ce qui, nous en convenons tous, serait dans le meilleur intérêt des Canadiens.

**M. Robinson:** Y compris Petro-Canada?

**M. Jepson:** Absolument; et qu'on en prenne bonne note.

Croyez-vous que les sociétés de la Couronne—je vous demande ceci car je ne sais pas très bien si vous en avez fait état—les sociétés de la Couronne devraient-elles être assujetties à un ensemble de règles ou d'exigences moins rigoureuses?

**M. Grant:** Me demandez-vous si les documents dont elles ont la garde devraient être régis par d'autres règles que celles qui s'appliquent dans le cas des ministères? Dans notre mémoire, nous disons que pour une société de la Couronne, ces documents devraient être régis intégralement par la Loi, puisqu'il est clair que dans la plupart des cas les documents qui ont trait aux activités commerciales peuvent très bien être soustraits aux exigences en matière de divulgation, aux termes de l'article 18.

**M. Jepson:** Intéressé comme je le suis aux questions de profits et pertes, je serais curieux de savoir si vous avez une idée des répercussions que cette loi a eues sur l'exercice du droit, autrement dit si les avocats ont pu monnayer leur accès à cette information en en faisant profiter les clients intéressés?

**M. Atkey:** Permettez-moi de faire un commentaire, M. Jepson: tout avocat qui miserait sur les prétendus avantages de la Loi sur l'accès à l'information pour gagner sa vie serait voué à vivre pauvrement. Ce n'est pas un secteur actif; et j'irais même jusqu'à contester cette affirmation selon laquelle des avocats ont eu la main haute sur les demandes de renseignements aux termes de la Loi ou sur leur protection. Selon ce que j'ai pu observer, journalistes, chercheurs et particuliers ont été beaucoup plus actifs à ce chapitre qu'ont pu l'être les avocats.

**M. Jepson:** Permettez-moi, M. Atkey, de reprendre à ma façon des mots de Shakespeare: je crois que vous protestez un peu trop. Je comprends ce que vous voulez dire, mais nous nous efforçons ici de faire le déblayage. Au fur et à mesure que le grand public obtient un meilleur accès à l'information, quel potentiel y voyez-vous pour les membres de votre profession?

**M. Atkey:** Je crois que des avantages potentiels existent pour la profession juridique et—plus important encore—pour le simple citoyen. À mesure que les procédures se simplifient et que les exemptions se précisent, on applique les critères des torts, et la Loi—comme l'a elle-même souligné le Commissaire à l'information—est de plus en plus connue.

Si l'on tentait d'expliquer pourquoi la Loi n'a pas été utilisée ou l'a été à mauvais escient, il faudrait dire que la Loi n'a pas fait l'objet d'une publicité adéquate. Les Canadiens ne connaissent pas bien les droits établis en vertu de la Loi. Ne parlons pas des hommes d'affaires ni même des avocats; parlons plutôt des Canadiens en général; ils ne connaissent pas



[Text]

develop knowledge of those opportunities among Canadians, you will have fulfilled a useful purpose.

**Mr. Jepson:** Thank you very much.

**Mr. Kindy:** Most of the questions have already been asked, but I would just like to ask: What is the position of the Bar as far as lawyer-client relationship is concerned and whether this relationship should be confidential forever?

Have you studied this problem as such? If I remember correctly, there were some problems in Quebec—you are not representing the Quebec Bar—where there have been intrusions in this relationship by the police force and the client—

**Ms H. Mitchell:** Do you mean the exemption for solicitor-client privilege which a government department can claim?

**Mr. Kindy:** Yes.

**Ms H. Mitchell:** I have had some experience with this and I think the traditional rule is it is the client's privilege and the client can waive this privilege. I would encourage—and I have indeed done so—some departments to waive the privilege when the information given by their solicitors is either old or is not in any way going to be concerning a case which is going to court. I think that the advice that many solicitors give for which a claim of solicitor client privilege is made, is not really legal advice. It is more policy advice or special business advice, and in those cases I think the department should be urged to waive the privilege. I do not think the Bar Association's brief addressed that particular section. I am just speaking of my own experience.

• 1015

**Mr. Kindy:** Do you think it should be waived as far as national security is concerned?

**Ms H. Mitchell:** I think that it depends on what the harm is. My position is like the general position of the Bar Association. If there is a harm, definitely not. If there is no harm, definitely yes.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy. I would like to explore just three areas with our witnesses. To what extent do you think the Access to Information Act and the Privacy Act should be extended to the federally regulated private sector?

**Mr. Grant:** I guess at this stage we have taken the position that the act should extend to Crown corporations, but we have not addressed the issue as to whether federally regulated, purely private institutions should be brought under the act in respect to all their documents. That would really require going back to our policy committee to review the question. I would

[Translation]

bien les possibilités que leur offre cette loi. Si ce Comité peut faire en sorte de mieux faire connaître cette loi aux Canadiens, il aura rempli une mission très utile.

**M. Jepson:** Merci beaucoup.

**M. Kindy:** Presque toutes les questions ont été posées, mais j'aimerais tout de même demander ceci: quelle est la position du Barreau sur les rapports entre le client et son avocat et cette relation doit-elle à jamais être revêtue du secret professionnel?

Vous êtes-vous penchés sur cette question précise? Si ma mémoire est bonne, il y eu quelques problèmes à ce chapitre au Québec—vous ne représentez pas le Barreau du Québec—où la police se serait immiscée dans ces rapports et le client . . .

**Mme H. Mitchell:** Parlez-vous ici du pouvoir d'exception dont le gouvernement peut se réclamer en ce qui a trait au secret professionnel?

**M. Kindy:** Oui.

**Mme H. Mitchell:** J'ai bien quelque expérience en cette matière et je crois que traditionnellement le secret professionnel est le privilège du client et que le client peut y renoncer. J'encouragerais en tout cas—comme je l'ai déjà fait—certains ministères à ne pas accorder ce privilège lorsque l'information divulguée par leurs avocats date d'un certain temps ou lorsqu'elle n'est absolument pas susceptible d'avoir quelque rapport avec une affaire dont une cour a été saisie. J'estime que l'avis que donnent bien des avocats lorsque l'on présente une requête en reconnaissance de privilège de secret professionnel n'est pas à proprement parler un avis juridique. Il s'agit davantage d'un conseil d'intérêt politique ou d'intérêt spécialement commercial et que, dans de tels cas, il faudrait exhorter le ministère à renoncer à son privilège. Je ne crois que que le mémoire de l'Association du Barreau traite de cette question. Je parle simplement ici de ma propre expérience.

**M. Kindy:** Croyez-vous qu'il devrait y avoir renonciation lorsque la sécurité nationale est en cause?

**Mme H. Mitchell:** Je crois que cela dépend de la nature de la menace. Ma position est la même que la position générale de l'Association du Barreau. S'il y a danger, il ne doit pas y avoir renonciation. S'il n'y a pas de menace, oui, il devrait y avoir renonciation.

**Le président:** Je vous remercie, M. Kindy. J'aimerais que nous examinions trois aspects précis avec le concours de nos témoins. Dans quelle mesure estimez-vous qu'il faudrait étendre l'application de la Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels aux entreprises du secteur privé qui sont réglementées par le gouvernement fédéral?

**M. Grant:** Dans l'état actuel des choses, nous estimons que la Loi devrait s'appliquer également aux sociétés de la Couronne, mais nous n'avons pas examiné la possibilité que les institutions strictement privées, réglementées par le fédéral, soient assujetties aux dispositions de la loi en ce qui a trait à tous leurs documents. Pour répondre à cette question, il faudrait vraiment que notre comité des politiques l'étudie

[Texte]

not feel competent to express a view on behalf of the bar. I could see some compelling arguments both ways.

**The Chairman:** Would you be in a position this morning to be able to just give a short personal view on that. Then again, if you do not wish to . . .

**Mr. Atkey:** Well, Mr. Thacker, I am interested in how you would define "federally regulated". I mean we are federally regulated to the extent that we all pay federal income tax. That is at one extreme. Banks are clearly federally regulated, but do you mean that some institutions holding a licence to transport hazardous products or to carry on a particular activity are federally regulated?

**The Chairman:** Well, that was my second question to you. How would we draw that limit?

**Mr. Atkey:** I guess my personal response is that the problems of definition are so great that I am wondering if it is worth it.

**Mr. Grant:** I shall add a personal response based on some experience because I get involved with a number of federally regulated institutions, particularly in the communications field. My own thinking on it would be that I would be loath to see a general application of the act in all its respects to documents out in the private sector.

One of the theories behind the freedom of information focus of the bar was that the documents we are seeking access to are government documents, and they exercise a government policy and were largely created at the expense of taxpayers' moneys. It is our government, so we should be entitled to see what our government does.

In the case of a purely private corporation, I can see that if there are documents relating to obtaining a licence for instance or getting a privilege from government, there is a case to be made for disclosure. But you would get disclosure because those documents would show up in the files of the CRTC or the Canadian Transport Commission or whatever. You can see almost a sort of an internal balancing system where if corporations benefit from government, get privileges from government, those documents will in any event come under government control and therefore be subject to the legislation as they are now.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Grant:** I think completely different issues would be raised by developing a disclosure requirement in general for private corporations.

[Traduction]

attentivement. Je n'irais pas jusqu'à exprimer une opinion au nom du Barreau. Les deux points de vue sur la question sont également défendables.

**Le président:** Seriez-vous en mesure, à ce moment-ci, de nous donner brièvement votre avis là-dessus? Sachez bien que si vous préférez ne pas . . .

**M. Atkey:** Eh bien, monsieur Thacker, j'aimerais savoir comment vous définiriez l'expression «réglementé par le fédéral». Car, autant que je sache, dans la mesure où nous payons tous des impôts fédéraux, nous sommes tous réglementés par l'État fédéral. Ce serait en quelque sorte une définition absolue. Il ne fait aucun doute que la réglementation des banques est de ressort fédéral, mais voulez-vous dire, par exemple, que certaines institutions titulaires d'un permis de transport de matières dangereuses ou leur permettant d'exercer une activité particulière sont réglementées par l'État fédéral?

**Le président:** C'était précisément l'objet de l'autre question que je voulais vous poser. Quelle serait la portée d'une telle disposition, à votre avis?

**M. Atkey:** Je crois devoir répondre que les problèmes de définitions sont tellement vaste que je me demande s'il vaudrait la peine de s'y attaquer.

**M. Grant:** Je vous ferai part de mon opinion, d'après les rapports que j'ai avec bon nombre d'institutions régies par le fédéral, en particulier dans le domaine des communications. Personnellement, je ne serais pas en faveur d'une application générale de la loi, dans tous ses aspects, aux documents que détiennent les institutions privées.

L'un des principes en vertu desquels le Barreau fait valoir la liberté d'information voulait que les documents auxquels nous demandons d'avoir accès sont des documents gouvernementaux; car les organismes gouvernementaux appliquent la politique du gouvernement et ont été mis sur pied, dans une large mesure, à l'aide de l'argent des contribuables. C'est notre gouvernement; nous devrions donc avoir le droit de voir ce que fait notre gouvernement.

Dans le cas d'une organisation strictement privée, j'estime que si des documents ont trait à une demande de licence, par exemple, ou encore à l'obtention d'un privilège donné qu'octroierait le gouvernement une demande de divulgation de ces documents serait tout à fait dans l'ordre des choses. Mais vous obtiendriez la divulgation de ces documents parce qu'ils figureraient dans les dossiers du CRTC ou de la Commission canadienne des transports ou de n'importe quel autre organisme du genre. C'est comme s'il y avait un système d'équilibrage interne, par lequel si une société obtient un avantage ou des privilèges de l'État, ces documents seraient de toute façon à la disposition de l'État et seraient, conséquemment, assujettis aux dispositions de la loi, comme ils le sont déjà.

**Le président:** Merci.

**M. Grant:** Je crois que le fait d'insérer une nouvelle disposition générale en matière de divulgation applicable aux sociétés privées poserait des difficultés complètement différentes.



[Text]

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, we are more concerned with the Privacy Act applying to the federally regulated sector, not the Access to Information Act. Our discussion has principally been with some violations of privacy through collection agencies, banks, credit agencies and all these interrelated computer systems and so on, is that not correct? I am more concerned with the application of the Privacy Act, the implications of the Privacy Act in the private sector regulated by the federal government, not the Access to Information Act.

[Translation]

**M. Allmand:** Monsieur le président nous tenons surtout à examiner les modalités d'application de la loi sur la protection des renseignements personnels aux institutions régies par le fédéral, et non l'application de la Loi sur l'accès à l'information. Nous avons principalement discuté de certaines atteintes à la vie privée qui ont été commises par des agences de recouvrement, des banques, des sociétés de crédit et l'ensemble des réseaux informatiques reliés entre eux, et autres choses du même genre, n'est-ce pas? Je m'intéresse davantage à l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels et à ses répercussions sur les entreprises ou institutions privées régies par le fédéral, qu'à la Loi sur l'accès à l'information proprement dite.

• 1020

**The Chairman:** But I did frame my question to include the Access to Information Act because I wanted to see how you would respond to this.

**Ms H. Mitchell:** Mr. Chairman, since you have asked us for our personal views, it is my personal view that the Privacy Act should be extended to federally regulated enterprises, but not the Access Act, and I echo Peter Grant's theoretical basis for that. Access to information is based on notions of accountability of government, whereas privacy is based on notions of human dignity, and that certainly should be extended to the private sector. This is my personal view.

**The Chairman:** My next question is related to Section 24 in the Schedule II. Are you able to give us the specific statutes you think should be incorporated into the Access to Information Act with a specific exemption? I think we have heard in the past, Statistics Canada and the Income Act, and perhaps SIRC if it did not have a separate legislative . . . but are there are any others you think should be protected?

**Mr. Grant:** I guess this goes back to my earlier discussion with Mr. Robinson, Mr. Chairman, that while it would be possible to identify some specific statutes—and I do not have any problem with having statistics and income tax returns being given a broad exemption—it would be preferable in our case to limit it at that. Any of the other pieces of legislation which foreclose disclosure . . . Our view back in 1979, and I do not think it has changed, was that there is no particular reason why those statutes should not be able to be overridden with the Access to Information Act, as long as you have all of the exemptions in there that you do.

**The Chairman:** Thank you. My last question relates to the salaries of civil servants and certainly senior management. The Privacy Act apparently blocks us from giving out specific salaries paid to senior managers in the civil service. Do you see any reason why that should not be public information as it is for judges and Members of Parliament?

**Le président:** J'ai formulé ma question de manière à y inclure la Loi sur l'accès à l'information parce que je voulais voir comment vous réagiriez.

**Mme H. Mitchell:** Monsieur le président, comme vous nous avez demandé nos points de vue personnels, en ce qui me concerne, je pense qu'il faudrait étendre l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels aux entreprises réglementées par le gouvernement fédéral mais non celle de la Loi sur l'accès à l'information et mon raisonnement s'appuie sur le fondement théorique de Peter Grant. L'accès à l'information est basé sur les notions de responsabilité du gouvernement alors que la protection des renseignements personnels se fonde sur des notions de dignité humaine et il faudrait assurément l'étendre au secteur privé. C'est ce que je pense.

**Le président:** Ma prochaine question porte sur l'article 24 de l'Annexe 11. Pourriez-vous nous énumérer les lois qui, à votre avis, devraient être incorporées à la Loi sur l'accès à l'information et comporter une restriction précise? Je pense que nous avons entendu parler déjà de Statistique Canada et de la Loi de l'impôt sur le revenu et peut-être du CSDI si, sur le plan législatif et de manière distincte il n'avait pas de . . . mais y a-t-il d'autres lois qui, selon vous, devraient être protégées?

**M. Grant:** Je pense, Monsieur le président, que cela rejoint ce que je disais tout à l'heure à M. Robinson, à savoir que même s'il était possible d'identifier certaines lois particulières—et je n'ai aucune objection à ce que les statistiques et les déclarations d'impôt sur le revenu fassent l'objet d'une restriction générale—il serait préférable dans notre cas de nous cantonner à cela. Tout autre article de loi qui restreint la communication . . . En 1979, notre point de vue—et je ne pense pas qu'il ait changé—était qu'il n'y a pas de raison particulière pour que la Loi sur l'accès à l'information ne puisse avoir préséance sur ces lois, dans la mesure où toutes les restrictions qu'elle contient sont respectées.

**Le président:** Merci. Ma dernière question porte sur les salaires des fonctionnaires et, bien sûr, des cadres supérieurs. La Loi sur la protection des renseignements personnels nous empêche, semble-t-il, de dévoiler les salaires exacts versés aux cadres supérieurs de la Fonction publique. Y a-t-il, selon vous, une raison qui fait que ces données ne devraient pas être diffusées publiquement, comme on le fait pour les juges et les députés?

[Texte]

**Mr. Grant:** I was under the impression the act does allow the disclosure of ranges, Mr. Chairman, just not—

**The Chairman:** Just ranges, yes, that is correct. But those ranges are so broad, you really cannot tell what the head of the... well, we know now what the head of the National Parole Board makes, because he told us. But you would just get a range from sort of \$80,000 to \$120,000 or something like that and you would never know.

**Mr. Robinson:** There is no range. There is an oversight in the legislation. If they are appointed a specific salary, as with the Northern Pipelines Agency Commissioner, for example, then you are not entitled to know that salary at all, because theoretically there is no range.

**Mr. Grant:** Yes.

**The Chairman:** Do you have any reason in principle why that should not be available to the public?

**Mr. Grant:** I suppose I did not personally have any problem with the approach in the act, and I understood that an individual civil servant might consider the degree of public disclosure of his specific salary might tread over the line of his personal privacy a bit, considering it would not be disclosed for private individuals.

On the other hand, there certainly is a public interest in having the range disclosed, so one has a general view as to what degree that job is accompanied with what particular salary level, and accountability is therefore maintained.

I take Mr. Robinson's point. If the act is now ambiguous, and not all particular civil servants would be brought under it, that certainly should occur. If you are concerned about having the range a narrower range, that issue, I suppose is one more for Treasury Board in classifying jobs, rather than a predicament to be resolved in the legislation. I must say, I just do not have any particular views on how that balance should be determined.

**The Chairman:** Mr. Redway had a couple of questions, and then Mr. Robinson and Mr. Daubney had a second question.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Mr. Chairman. As you know, I am not a regular member of the committee, but I found the discussion this morning very interesting. I would like to go back to the comments that Mr. Atkey was making, particularly about exemptions for Cabinet disclosures or Cabinet records. In listening to your comments there, Mr. Atkey, it seemed to me that you identified three particular kinds of Cabinet documents—discussion papers, minutes and agenda.

I notice that in your model bill of 1979 you had specific suggestions relating to Cabinet records that to my mind varied to some extent from what you were talking about this morning.

[Traduction]

**M. Grant:** Je croyais que la loi permet effectivement la divulgation des échelles de salaires, Monsieur le président, et non pas simplement...

**Le président:** Les échelles, oui, c'est juste. Mais ces échelles sont si étendues, que nous ne pouvons pas dire ce que le responsable... oui, nous savons maintenant combien gagne le responsable de la Commission nationale des libérations conditionnelles, parce qu'il nous l'a dit. Mais on pourrait nous donner une échelle variant, par exemple, entre 80,000\$ et 120,000\$ ou quelque chose comme cela et vous ne sauriez jamais avec exactitude.

**M. Robinson:** Il n'y a pas d'échelles de salaire. Il y a une ambiguïté dans la loi. S'ils sont nommés à un salaire précis, comme c'est le cas du commissaire de l'Administration du pipe-line du Nord, par exemple, alors vous n'avez pas le droit de connaître le salaire du tout, parce que théoriquement, il n'y a pas d'échelle.

**M. Grant:** Oui.

**Le président:** Avez-vous en principe une raison pour que ces données ne soient pas à la disposition du public?

**M. Grant:** Probablement que je n'ai pas personnellement éprouvé de difficulté avec le mode d'approche de la loi et j'ai compris qu'un fonctionnaire pourrait considérer que la divulgation de son salaire porte atteinte à sa vie privée et que, pour cette raison, on ne divulgue pas de données sur les individus en particulier.

D'autre part, il y va certainement de l'intérêt du public de divulguer l'échelle des salaires de sorte qu'on ait une idée générale de l'échelle des salaires qui accompagne un emploi et la responsabilité de l'État est ainsi maintenue.

Je suis de l'avis de M. Robinson. Si la loi est actuellement ambiguë et que tous les fonctionnaires n'y sont pas assujettis, il faudrait certainement qu'on y remédie. Si ce qui vous préoccupe, c'est que l'échelle des salaires soit plus limitée, je suppose qu'il s'agit d'un problème de classification supplémentaire pour le Conseil du trésor plutôt que d'une difficulté juridique à résoudre. Je dois avouer que je n'ai pas d'opinion particulière sur la façon d'atteindre un juste équilibre à cet égard.

**Le président:** M. Redway avait une couple de questions et ensuite M. Robinson, et M. Daubney une seconde question.

**M. Redway:** Je vous remercie beaucoup, Monsieur le président. Comme vous le savez, je ne suis pas un membre permanent du comité, mais j'ai trouvé très intéressante la discussion de ce matin. J'aimerais revenir aux commentaires formulés par M. Atkey, particulièrement au sujet des dispenses pour les communications du Cabinet ou les documents du Cabinet. En écoutant vos commentaires, Monsieur Atkey, il m'a semblé que vous avez identifié trois types particuliers de documents du Cabinet—les documents de travail, les délibérations et les ordres du jour.

Je remarque que votre projet de loi type de 1979 renfermait des suggestions précises au sujet des documents, lesquelles, si je me rappelle bien, s'écartaient dans une certaine mesure de



[Text]

I wanted to clarify with you whether you still endorse the position in the model bill. I guess you have it in front of you, do you? That spells out five separate kinds of Cabinet records. It says they would be exempt from disclosure, I gather, for a period only of 10 years, according to the model bill. I wonder if that would still be the position of the bar association.

**Mr. Atkey:** That is the official position of the Bar Association, subject to modifications in light of experience of Members of Parliament and those in the private sector who deal with government in this area. I could quibble with some of the wording in the model bill, but it is only a quibble. I indicated that I think the model bill is a good starting point for definitional purposes, and you may want to whittle down. For example—

**Mr. Redway:** Do you want to whittle it down?

**Mr. Atkey:** I will give you a start. It says: "... a record of a briefing to the Cabinet or a committee of Cabinet". Now to the extent that might be seen as discussion papers to present background explanations or analyses of problems or policy options, I would think it is too broad for an exemption. I think the discussion papers I have seen are very useful documents for purposes of public debate, provided that their release in not premature in the sense of impairing the Cabinet from reaching decisions in a normal way. However, after the decisions are made and announced, and legislation is enacted, then those discussion papers that led up to the decisions can be very, very useful, in terms of giving the public an understanding of the input that went into the decisions that were taken.

**Mr. Redway:** Maybe you could help me... as to why it would be detrimental to release it before the decision was made. Surely it is part of the information on which the Cabinet and the public, anyone, would make up their mind. What is so detrimental about releasing that information?

**Mr. Atkey:** In some cases, it is not detrimental, and there is a public interest to—

**Mr. Redway:** Is there a case where it would be?

**Mr. Atkey:** Many of the so-called—

**Mr. Redway:** I guess I do not share the great mystique about Cabinet documents that seems to be—

**Mr. Atkey:** Many of the so-called green papers or white papers—

**Mr. Redway:** Or grey papers.

**Mr. Atkey:** —or grey papers or red papers I have seen at different times... they seem to find their way into the public domain, and the wording is not very much different from the sort of thing you see in a Cabinet discussion paper. It does not take much of a philosophical leap to go from the white paper concept if you will, to a Cabinet discussion paper concept,

[Translation]

ce que vous disiez ce matin. Je voulais éclaircir ce point avec vous et savoir si vous appuyez toujours la position adoptée dans le projet de loi type. Je suppose que vous l'avez devant vous, n'est-ce pas? On y retrouve cinq catégories distinctes de documents du Cabinet. Il est dit qu'ils seraient soustraits à la communication, à ce que je comprends, pour une période de dix ans seulement, selon le projet de loi type. Je me demande si le point de vue de l'Association du barreau serait toujours le même.

**M. Atkey:** C'est la position officielle de l'Association du barreau, sous réserve de modifications à la lumière de l'expérience des députés et des gens du secteur privé qui font affaire avec le gouvernement à cet égard. Je pourrais discuter sur le libellé du projet de loi type mais il ne faut pas couper les cheveux en quatre. J'ai indiqué qu'à mon avis, le projet de loi type est un bon point de départ pour ce qui est des définitions et il se peut que vous vouliez réduire. Par exemple...

**M. Redway:** Voulez-vous réduire?

**M. Atkey:** Je vais vous étonner. Il dit: «... un compte rendu d'information présentée au Cabinet ou à un comité du Cabinet». Or, dans la mesure où on peut considérer cela comme un document de travail servant à fournir des explications fondamentales ou l'analyse de problèmes ou de choix en matière de politique, je penserais que c'est trop vaste pour en faire une exception. Je pense que les documents de travail que j'ai vus sont très utiles pour ouvrir des débats publics, à la condition qu'ils ne soient pas publiés trop tôt c'est-à-dire qu'ils n'empêchent pas le Cabinet de rendre des décisions de façon normale. Cependant, une fois les décisions rendues et annoncées et la loi promulguée, alors les documents de travail qui ont mené à ces décisions peuvent être très utiles pour aider le public à comprendre les éléments qui ont contribué aux décisions rendues.

**M. Redway:** Peut-être pourriez-vous m'aider... et me dire quelle conséquence négative pourrait provoquer la publication de ce document avant que la décision ne soit rendue. Cela fait assurément partie de l'information qui permettrait au Cabinet, au public, à tout le monde, de se faire une idée. Quels effets négatifs aurait la publication de cette information?

**M. Atkey:** Dans certains cas, il n'y a aucun effet négatif et il y a va de l'intérêt public de...

**M. Redway:** Y a-t-il un cas où ce serait contre-indiqué de le faire?

**M. Atkey:** Nombre des soi-disant...

**M. Redway:** Je pense que je ne partage pas l'idée de mystère qui semble régner autour des documents du Cabinet...

**M. Atkey:** Nombre des présumés livres verts ou livres blancs...

**M. Redway:** Ou livres gris.

**M. Atkey:** ... ou livres gris ou livres rouges que j'ai vus à quelques reprises... et qui semblent faire leur chemin dans le public et le libellé n'est pas très différent du genre de choses qu'on retrouve dans un document de travail du Cabinet. Il n'y a pas un grand pas philosophique à faire pour passer du concept du livre blanc, si vous voulez, à celui du document de

[Texte]

provided that the document was clearly cleansed from any positive recommendations that might indicate the tilt or the leaning of the particular bureaucrats involved, in terms of the actual recommendations they were making to Ministers. I think that should be separated. I think I could move part way with you to suggest that a type of discussion paper released to the public at the time the government chose to address the issue could be made available and should be made available as a matter of right.

**Mr. Redway:** If I could follow up your comment there for a minute—and I apologize for taking your time and the committee's time, Mr. Chairman--on the question of some sort of aura of secrecy again for a civil servant's recommendations perhaps. In the Public Accounts Committee, we had a discussion relating to the British system, whereby a civil servant, a senior civil servant... if they object to a decision that is made by a Cabinet Minister, based on the recommendations and on the input they have given, they can in some way note on the record. I gather there is some way of public disclosure of this noting on the record of their objections, based on the fact that they have given reasonable and logical information and reasoning to their Minister for an input on a particular issue. Do you see anything wrong with disclosing that information? It is a question of a judgment between a Minister or the full Cabinet and the input which goes in. It may be the Minister's or the Cabinet's conclusion is just as valid or more valid than the information which goes in. What is so wonderful and magic about keeping all of that secret?

• 1030

**Mr. Atkey:** I could be cynical and suggest that what you are describing is merely a formalization of what goes on here through the brown paper envelopes.

**Mr. Redway:** If that is the case, why can not the rest of us have those brown paper envelopes? Why should it just be a few people in the Press Gallery?

**Mr. Atkey:** It also includes a few people around this table.

**Mr. Redway:** It doesn't appear to be on this side of the table.

**Mr. Atkey:** I think there is a tradition among the Canadian public service. They can give advice and recommendations in a faceless capacity, if you will. My observation is that most Canadian public servants at the senior level prefer it to be that way.

**Mr. Redway:** I am sure they do, but what has that got to do with it?

**Mr. Atkey:** They prefer to give it their best shot, but appreciate they are not elected to the position of power. They are bureaucrats; they are paid public servants of the government of the day, which went out, put its own views on the line and said: Make a choice between the parties. The people choose. They are the ones with the power, and in my personal opinion, for a public servant to assume this formalized role you

[Traduction]

travail du Cabinet, à la condition que le document soit manifestement épuré de toute recommandation positive pouvant dénoter une tendance ou le choix des fonctionnaires impliqués pour ce qui est des véritables recommandations qu'ils ont faites aux ministres. Je pense qu'il faudrait les écarter. Je pense que je pourrais m'approcher un peu de votre idée et suggérer qu'un genre de document de travail diffusé publiquement au moment où le gouvernement a choisi de s'attaquer à la question pourrait être mis à la disposition des gens et devrait effectivement l'être.

**M. Redway:** Si je peux donner suite à votre commentaire, une minute—et je m'excuse de prendre votre temps et celui du comité, Monsieur le président—au sujet de la question du mystère qui entoure les documents de recommandation d'un fonctionnaire peut-être. Au Comité des comptes publics, nous avons eu une discussion sur le système britannique, selon lequel un fonctionnaire, un cadre... s'ils s'objectent à une décision rendue par un ministre du Cabinet, à la suite des recommandations et des données qu'ils ont fournies, ils peuvent d'une certaine façon le faire savoir publiquement. Je crois comprendre que cette façon de faire est une manifestation publique de leurs objections, compte tenu du fait qu'ils ont fourni des renseignements et un raisonnement pondérés et logiques à leur ministre sur une question déterminée. Avez-vous à redire à la diffusion de cette information? Il s'agit d'un jugement entre un ministre ou l'ensemble du Cabinet et les données qui sont fournies. Il se peut que la conclusion du ministre ou du Cabinet soit tout aussi valable, sinon plus, que l'information qui a été donnée. Qu'y a-t-il de si merveilleux et magique à tenir tout cela secret?

**M. Atkey:** Je pourrais être cynique et insinuer que ce que vous décrivez n'est en fait qu'une formalisation de ce qui se passe par le biais des enveloppes de papier brun.

**M. Redway:** Si tel est le cas, pourquoi le reste d'entre nous ne peut-il pas avoir ces enveloppes? Pourquoi seraient-elles réservées à quelques personnes de la Tribune de la presse?

**M. Atkey:** Cela comprend également quelques personnes présentes à cette table.

**M. Redway:** Ca ne me semble pas être de ce côté-ci de la table.

**M. Atkey:** Je pense qu'il existe une tradition dans la fonction publique canadienne. Ils peuvent donner des avis et faire des recommandations sous le couvert de l'anonymat, si vous voulez. Mon impression est que la plupart des cadres supérieurs de la fonction publique préfèrent qu'il en soit ainsi.

**M. Redway:** Je suis sûr qu'ils préfèrent cela, mais qu'est-ce que cela a à voir avec le sujet?

**M. Atkey:** Ils préfèrent faire de leur mieux mais ils se rendent compte qu'ils n'ont pas le pouvoir. Ils sont des bureaucrates; ils sont payés comme fonctionnaires du gouvernement en place qui s'est présenté, a fait connaître ses opinions et a dit: faites un choix entre les partis. Ce sont eux qui ont le pouvoir et en ce qui me concerne, qu'un fonctionnaire remplisse le rôle formalisé que vous décrivez, c'est lui donner trop



*[Text]*

describe is to give a public servant too much power, as opposed to those who are elected and stand or fall by calling the political shots the way they see them. The difficulty with the system you described is that I can see some senior bureaucrats assuming an unprecedented plateau of power in this town, and that would frighten me.

**Mr. Redway:** I find that difficult to conceive. Let me give you an example of the concern which has recently arisen relating to the scientific research tax credits. This may or may not be the scenario, but it could be because all of the information relating to the implications of providing a tax assistance under scientific research tax credit may have been disclosed to Cabinet Ministers. Then the Cabinet Minister involved may have rejected that advice in spite of its logic, and proceeded with a particular policy which was inconsistent with the advice given.

The civil servants get branded with the same reputation based on the policy which is adopted. Can you tell me why a civil servant should not be able to protect themselves against irrational decisions by Cabinet?

**Mr. Atkey:** A civil servant can always protect themselves by quitting. Many have in our system, as well as in the British system. They can register their advice or they can transfer to another department. There are all sorts of policy options. I come from the political philosophy which says governments are elected to govern, and public servants and senior bureaucrats are appointed and hired to serve those who are elected. If you have a system where even senior public servants are allowed to become official political figures in their own right and to put a position on record in counter position to those of the elected, you have a parallel form of government developing, which I think is dangerous in a democratic system.

**Mr. Redway:** As a concluding comment here, the question becomes who is elected, whether it is the Cabinet or it is all of the people who are elected, and should all of those people be privy to the same information as those recommendations.

**Mr. Grant:** Let me speak to one issue which I think might be worth exploring. I understood you to say that in discussions with British parliamentarians, the practice has evolved where a civil servant can register their non-acceptance. By saying it is on the record, that does not mean the record becomes disclosed to the public.

• 1035

Our experience has been that the British government and governments have been the last governments in the western world to embrace, for instance, meaningful freedom of information legislation. They have yet to pass an act that is anywhere near as open as this legislation, and I know we have had experience with other committees and the counterparts of the Canadian Bar in Australia, New Zealand, India, and the United Kingdom and we have always understood that the United Kingdom is the single most recalcitrant country in terms of ever disclosing Cabinet documents.

*[Translation]*

de pouvoir, par rapport à ceux qui sont élus, qui restent ou sont défaits parce qu'ils traitent les grandes questions politiques de la façon dont ils les voient. Le problème avec le système que vous avez décrit, c'est que je peux voir quelques bureaucrates de niveau supérieur conquérir un pouvoir sans précédent dans cette ville et cela me fait peur.

**M. Redway:** Je trouve cela difficile à concevoir. Laissez-moi vous donner un exemple du problème qui s'est posé récemment au sujet des crédits d'impôts à la recherche scientifique. Le scénario pourrait ou non être le suivant mais il pourrait se produire parce que toute l'information portant sur les répercussions qu'aurait la prestation d'une aide fiscale dans le cadre de crédits d'impôt à la recherche scientifique peut avoir été divulguée aux ministres du Cabinet. Le ministre du Cabinet concerné peut alors avoir rejeté l'avis en dépit de sa logique et adopté une politique donnée allant à l'encontre tout à fait de l'avis donné.

Les fonctionnaires se voient étiquetés de la même réputation selon la politique qui est adoptée. Pouvez-vous me dire pourquoi un fonctionnaire ne devrait pas être en mesure de se protéger contre les décisions irrationnelles du Cabinet?

**M. Atkey:** Un fonctionnaire peut toujours se protéger en démissionnant. Plusieurs l'ont fait dans notre régime et dans le régime britannique aussi. Ils peuvent faire connaître leur avis ou passer à un autre ministère. Il y a toutes sortes de choix en matière de politique. Ma doctrine politique est que les gouvernements sont élus pour gouverner et que les fonctionnaires et cadres supérieurs sont nommés et embauchés pour servir ceux qui sont élus. Si vous évoluez dans un système où on permet aux hauts fonctionnaires de devenir eux mêmes des personnalités politiques officielles et de dévoiler publiquement une position contraire à celle adoptée par les élus, alors il se développe une forme de gouvernement parallèle et, selon moi, cela est dangereux dans un régime démocratique.

**M. Redway:** En conclusion, la question à se poser devient qui est élu, est-ce le Cabinet ou est-ce l'ensemble de la population, et tous ces gens devraient-ils être au courant de la même information que dans le cas des recommandations?

**M. Grant:** Permettez-moi d'aborder une question qui, je pense, vaudrait la peine d'être explorée. J'ai cru vous entendre dire que dans les discussions avec les parlementaires britanniques, on a développé l'habitude selon laquelle un fonctionnaire peut faire connaître sa non-acceptation. Le fait qu'il en parle publiquement ne signifie pas que le document est dévoilé au public.

D'après notre expérience, le gouvernement britannique et les gouvernements ont été les derniers gouvernements du monde occidental à instaurer, par exemple, une législation valable sur la liberté d'information. Il leur faut encore passer une loi qui soit aussi accessible que la présente législation et je sais que nous avons eu de l'expérience avec d'autres comités et les équivalents du Barreau canadien en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Inde et au Royaume-Uni et nous nous sommes toujours rendu compte du fait que le Royaume-Uni est le pays

[Texte]

What happens is the Cabinet ministers disclose them themselves in their own diaries 10 years after, or posthumously or whatever, but that is outside the purview of an act which mandates disclosure.

In this context, I think we are just focusing on whether or not such Cabinet documents should or should not be subject to disclosure, and I think the issue is whether a civil servant wants to record his or her personal position on a matter on which advice was rendered to a minister.

I must say I find some of Mr. Atkey's views quite reasonable in that I think it would change our system of government quite dramatically if you developed an increased tension between civil servants and their political masters.

**Mr. Redway:** So you would not be in favour of access to information as to the recommendations of the civil service?

**Mr. Grant:** That is right, and I would go further and say that I think it would be a disservice to government if in fact the members of a party or the elected representatives in fact did associate the best of the civil service with the actual policies of a particular government.

I think this tendency should be strongly resisted by Parliamentarians so as to preserve the independence of the civil service and to make it clear that whatever the decisions taken by government, the responsibility rests with ministers and not with those who are paid to give them the best advice, but then if the advice is not accepted, proceed to implement the government's policy in the best way they can.

**Mr. Redway:** So what you are saying in conclusion is that the information provided by civil servants should be provided to the government only, and should not be provided to other Members of Parliament or the public. That is really what you are saying.

**Mr. Grant:** Well, recommendations and advice; the factual bases and investigations and consulting studies and so forth are obviously matters that could be disclosed without harm.

**The Chairman:** Mr. Redway, we are past our normal hour of adjournment, so we will take some short, quick questions. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I have just one quick question, Mr. Chairman, but just before asking the question—and I meant to do this earlier—to ask that you convey, I am sure on behalf of all members of our committee, congratulations to Sheldon Chumir who has appeared before this committee on a number of occasions in the past, and of course now has achieved the impossible and been elected as a Liberal member of the provincial legislature in Alberta, so certainly I would ask that you convey the best wishes to him and thank him for the work that he has done in the past with the bar.

[Traduction]

le plus réticent pour ce qui est de la publication des documents du Cabinet.

Ce qui se produit, c'est que les ministres du Cabinet les divulguent eux-mêmes dans leurs propres journaux dix ans après, à titre posthume ou peu importe, mais cela dépasse le cadre d'une loi qui assure la divulgation.

Dans ce contexte, je pense que nous nous limitons simplement à savoir si les documents du Cabinet devraient ou non faire l'objet d'une divulgation et je pense que le problème est d'établir si un fonctionnaire désire rendre publique sa position personnelle sur une question pour laquelle il a donné un avis à un ministre.

Je dois avouer que je trouve certains points de vue de M. Atkey plutôt raisonnables en ce sens qu'à mon avis, cela changerait assez radicalement notre régime de gouvernement si on faisait monter la tension entre les fonctionnaires et leurs chefs politiques.

**M. Redway:** Donc, vous ne seriez pas en faveur de l'accès à l'information en ce qui concerne les recommandations de la fonction publique.

**M. Grant:** C'est ça et j'irais même un peu plus loin pour dire que ce ne serait pas rendre service au gouvernement si, de fait, les membres d'un parti ou les représentants élus associaient les meilleurs éléments de la Fonction publique aux politiques réelles d'un gouvernement particulier.

Je pense que les parlementaires s'opposeraient fortement à cette tendance de manière à préserver l'indépendance de la fonction publique de sorte qu'il soit clair que peu importe les décisions que rend le gouvernement, la responsabilité incombe aux ministres et non à ceux qui sont payés pour leur donner les meilleurs avis, mais si ces avis ne sont pas acceptés, d'appliquer la politique du gouvernement de la meilleure façon qui soit.

**M. Redway:** Ainsi votre conclusion est que les renseignements fournis par les fonctionnaires devraient être dispensés au gouvernement uniquement, qu'ils ne devraient pas être fournis aux autres députés ni au public. Essentiellement, c'est ce que vous dites.

**M. Grant:** Oui, les recommandations et les avis; les données factuelles de base, les enquêtes et les études techniques et ainsi de suite sont manifestement des éléments qui pourraient être divulgués sans causer de tort.

**Le président:** M. Redway, nous avons déjà dépassé l'heure de l'ajournement alors nous prendrons les questions brèves et rapides. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je n'ai qu'une question rapide, Monsieur le président, mais avant de la poser—et je voulais le faire plus tôt—j'aimerais vous demander de transmettre, au nom de tous les membres du comité, j'en suis sûr, des félicitations à Sheldon Chumir qui a témoigné devant ce comité à de nombreuses reprises et a évidemment réussi l'impossible en se faisant élire député libéral à l'assemblée législative de l'Alberta, ainsi assurément je vous demanderais de lui transmettre nos meilleurs vœux et de le remercier pour tout le travail qu'il a déjà accompli auprès du Barreau.



*[Text]*

I just want to ask a question of a more general nature. When Ged Baldwin appeared before this committee and he was described as perhaps the father of Access to Information legislation, he suggested somewhat wryly that perhaps given the experience of the legislation, he might want to disclaim any responsibility for this child.

In view of the fact that the Canadian Bar Association, I think, has to accept some responsibility as well if there were ever a paternity suit or a maternity suit on this legislation, I wonder now, three years later... a number of you—in fact, probably just about all of you—have been active players in the field for a number of years; what are your general views?

Expectations initially were high. What about your general views now that you have had a chance to see how the act has actually worked out, both in terms of administrative barriers and the kind of things you have talked about—fees, delays, and in terms of exemptions and judicial review, perhaps an overall assessment?

**Mr. Grant:** Mr. Robinson, I was asked that question about four years ago, at the time the bill was being introduced, and had the bill followed the precepts of our model bill, we would have given it an A.

I was asked at the time, and I graded it about a B, but not a C. I thought that the government had gone a fair direction in opening up documents, particularly with respect to consultant reports and that sort of material.

• 1040

We also thought it warranted a B, because the government had improved. In fact, the third party procedure is beyond what we had put forward in our model bill. We thought this was worthwhile.

Having now reviewed the matter and in light of two years' to three years' experience, I would downgrade it to a B minus. You still see many government departments resisting disclosure. At the same time, you do see some government departments seeming to take a fairly open access approach. Now it has turned out there are some flaws in the bill, some of which could have been pointed out two or three years ago and some of which just surfaced upon experience.

What I would like to see is this committee proposing specific amendments, which would hopefully take it back to an A, but at least a B plus. In the context of a workable parliamentary democracy, I guess this is as much as we can expect.

**Mr. Atkey:** I wonder if I may supplement that a little bit. Although I share Mr. Grant's view, particularly in terms of the administration and mechanics of the act, I think as a piece of legislation, it still serves as a very useful benchmark, and a first for Canada.

*[Translation]*

Je veux simplement poser une question plus générale. Lorsque Ged Baldwin a témoigné devant ce comité et qu'il a été décrit comme étant peut-être le père de la législation concernant l'accès à l'information, il a laissé entendre avec un sourire un peu forcé qu'étant donné l'expérience de cette législation, il souhaiterait qu'on le décharge de toute responsabilité à cet égard.

Compte tenu du fait que l'Association du Barreau canadien, je pense, devrait aussi accepter sa part de responsabilité si jamais on avait à trancher la question de l'auteur véritable de cette législation, je me demande maintenant, trois ans plus tard... certains d'entre vous—de fait, la presque totalité d'entre vous—œuvrez activement dans le domaine depuis quelques années; quelles sont en général vos opinions?

Au tout début, les attentes étaient grandes. Quels sont vos points de vue généraux maintenant que vous avez pu voir comment la loi a réellement fonctionné, tant au chapitre des obstacles administratifs qu'en ce qui concerne les choses dont vous avez parlé—droits exigibles, délais, exceptions et révision judiciaire, une évaluation globale peut-être?

**M. Grant:** Monsieur Robinson, on m'a posé cette question il y a quatre ans environ au moment où le projet de loi a été présenté et si l'on y avait suivi les recommandations de notre projet de loi type, nous lui aurions accordé un A.

On me l'a alors demandé et je lui ai attribué une note B environ mais non un C. J'estimais que le gouvernement avait fait un progrès au chapitre de la divulgation des documents, particulièrement en ce qui a trait aux rapports des experts-conseils et à ce type de documents.

Nous pensions également que cela méritait un B, parce que le gouvernement s'était amélioré. De fait, les procédures faisant intervenir des tiers vont au delà de ce que nous avions proposé dans notre projet de loi type. Nous pensions que cela en valait la peine.

Actuellement, après avoir étudié la question et à la lumière de nos deux ou trois années d'expérience, j'abaisserais la note à B moins. De nombreux ministères sont encore réticents à la divulgation. Parallèlement, certains ministères semblent faire preuve d'une certaine ouverture devant l'accès aux documents. Il se trouve qu'il y a des vices de forme dans le projet de loi; certains auraient pu être signalés il y a deux ou trois ans et certains n'ont fait surface qu'avec l'expérience.

Ce que j'aimerais, ce serait de voir le Comité proposer des modifications précises qui, espérons-le, lui redonneraient un A, ou du moins un B plus. Dans le cadre d'une démocratie parlementaire réalisable, je pense que c'est tout ce qu'on peut espérer.

**M. Atkey:** Je me demande si je peux ajouter quelques mots. Bien que je partage le point de vue de M. Grant, particulièrement en ce qui concerne l'application et les rouages de cette loi, je pense qu'elle sert néanmoins de point de repère très utile, une première pour le Canada.

*[Texte]*

As one who is watching closely the debate in the Ontario Legislature, as they struggle to bring in an access or freedom of information bill, I continue to be impressed by the extent to which the federal legislation is held up as the model, particularly in the definition of exemptions and third party procedures.

I think, more often than not, groups which have come before committees in the Ontario Legislature, and the government itself, have said that as the federal section 20 seems to be working reasonably well, they will adopt it as their model. It has become, philosophically at least, the benchmark for legislation in Ontario and, I dare say, for other jurisdictions, as well. It is then a fairly good test.

**Mr. Robinson:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Daubney and then Dr. Kindy.

**Mr. Daubney:** Thank you. I would like to ask the witnesses their views, collective and individual, on both commissioners' offices, but particularly on the Information Commissioner.

As part of the answer, I would like Ms Mitchell to elaborate on some of her early testimony. If I understood you correctly, you were talking about some kind of time delays being applied to the Office of the Information Commissioner in terms of their investigations.

There is also the fact, as you point out in your brief, this office is not subject to the Access to Information Act. Do you view that as somewhat ironic and should there be a change?

**Ms H. Mitchell:** As a task force, this is not something we can institute, in any great respect, other than having that office covered by the statute. I think this is important because in some of my appeals, I cannot figure out what they did. I cannot figure out why it took so long, and I do not understand what they reviewed.

I am at a loss as to know whether I should file a Federal Court appeal or accept that theirs is a better view than mine. After all, I am the access seeker and they are the overseer. For those reasons, I think it should be subject to the act, which is also the Bar Association's position.

I now stray into my own personal views. I think there has to be a time limit on the Information Commissioner's office because, to me, it is the key to making this legislation work. By time limit, I mean something which will necessitate perhaps more staff or more training facilities for that office.

I believe they are doing a good job. It is just utterly slow. It is so slow that sometimes the information loses its value. If you have a 30-day time limit for replies from the government, one then ought not have to wait a year for the appeal.

It is true the Information Commissioner will issue a certificate right away, if you ask, so you can go to court immediately; you do not have to wait for that procedure to wind to a close.

*[Traduction]*

A titre de proche observateur du débat au sein de l'assemblée législative ontarienne, à mesure qu'on lutte pour faire adopter un projet de loi sur l'accès à l'information ou la liberté d'information, je continue à être étonné de voir à quel point on tient la loi fédérale comme un modèle, particulièrement dans la définition des exceptions et des procédures faisant intervenir des tiers.

Je pense que, plus souvent qu'autrement, les groupes qui ont témoigné devant les comités de l'Assemblée ontarienne et le gouvernement lui-même, ont dit que comme l'article 20 semble fonctionner raisonnablement bien, ils le prendront comme modèle. C'est devenu, du moins au plan doctrinal, le point de repère de la législation en Ontario et, j'ose dire, d'autres juridictions également. C'est donc un très bon test.

**M. Robinson:** Merci.

**Le président:** Monsieur Daubney et ensuite M. Kindy.

**M. Daubney:** Merci. J'aimerais demander aux témoins leurs points de vue, collectifs et individuels, sur les bureaux des commissaires et plus particulièrement, sur le commissaire à l'information.

Comme élément de réponse, j'aimerais que M<sup>me</sup> Mitchell développe un peu son témoignage antérieur. Si je vous ai bien comprise, vous parliez d'un délai d'enquête s'appliquant au Commissariat à l'information.

Par ailleurs, comme vous le faites remarquer dans votre mémoire, le Commissariat n'est pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Trouvez-vous cela paradoxal et pensez-vous qu'il faudrait y remédier?

**Mme H. Mitchell:** Comme groupe de travail, ce n'est guère une chose que nous pouvons instituer; à moins d'assujettir ce bureau à la loi. Je pense que cela est important parce que dans certains de mes appels, je n'arrive pas à imaginer ce qu'ils ont fait. Je comprends pas pourquoi cela a pris autant de temps et je ne comprends pas pourquoi ils ont fait une révision.

Je ne sais pas si je devrais interjeter appel devant la Cour fédérale ou accepter que leur point de vue est plus éclairé que le mien. Après tout, ce sont eux les surveillants. Pour ces raisons, je pense qu'ils devraient être assujettis à la loi et c'est également la position adoptée par l'Association du Barreau.

Je m'éloigne maintenant de mes propres points de vue. Je pense qu'un délai devrait être imposé au Commissariat à l'information parce que, selon moi, c'est l'élément fondamental du fonctionnement de cette législation. Quand je parle de délai, je pense à quelque chose qui nécessitera peut-être plus de personnel et plus d'installations de formation pour ce bureau.

Je crois qu'ils font du bon travail. C'est juste que c'est extrêmement lent. C'est si lent que l'information en vient parfois à perdre sa valeur. Si un délai de trente jours est fixé pour les réponses du gouvernement, alors on ne devrait pas avoir à attendre une année pour aller en appel.

Il est vrai que le commissaire à l'information délivrera un certificat sur-le-champ, si vous le demandez, de sorte que vous pouvez aller immédiatement en cour; vous n'avez pas à attendre cette procédure pour clore l'affaire.



## [Text]

Unfortunately, my view is that this deprives the access seeker of a statutory right; namely, a specialist, the Information Commissioner, reviewing the government's documents in a non-adversarial way. It is all very well for me to go to Federal Court, because I have the training. It is not all very well for an individual or a public interest group to expect to be able to go to court, master the rules of discovery and come up with a better solution than waiting for the Information Commissioner.

My basic idea behind the fact there should be a time limit is that it is incongruous to have 30 days for the government and an endless number of days for the Information Commissioner. As I have said before, he is the key to making this work for the public.

**Mr. Daubney:** What kind of delay would be reasonable in your view?

**Ms H. Mitchell:** I think 60 days would be reasonable.

• 1045

**Mr. Daubney:** Any other points on the offices, generally?

**Mr. Grant:** I would agree very much with what Ms Mitchell has just said.

**Mr. Daubney:** Thank you very much.

**The Chairman:** Dr. Kindy. Last question.

**Mr. Kindy:** I would like to come back to Mr. Redway's question. What bothers me is to have a faceless bureaucrat who is not responsible to anybody.

Mr. Atkey said he can always resign or move away. I do not think many have resigned up till now. They may have been moved occasionally. But I think a senior bureaucrat becomes extremely powerful because he is faceless. He does not take a direct responsibility for his recommendations.

You can always say the Minister can either take or reject the recommendation. But if the Minister is new in his portfolio, I suppose he is going to take the advice of the senior bureaucrat and follow it through, because he does not have the experience.

So he follows the advice of the senior bureaucrat and the government is run finally by the bureaucrats and not by the elected officials. If you look at the municipal level, it is disclosed. Their recommendations are usually disclosed to the elected officials.

**An hon. member:** Every week, you see the public—

**Mr. Kindy:** The recommendations of the bureaucrats are public knowledge. So what is so mysterious about our senior bureaucrats? We cannot disclose any information they give to the Cabinet.

**Mr. Atkey:** I do not think it is a question of mysteriousness, if you will. I think it is a question of giving senior bureaucrats a status and a position—a public platform, if you will—for

## [Translation]

Malheureusement, j'estime que cela prive la personne qui veut obtenir l'information d'un droit statutaire; notamment, un spécialiste, le commissaire à l'information qui examine les documents de l'État de façon tout à fait neutre. Aller en cour fédérale ne me cause personnellement aucun problème, parce que j'ai la formation nécessaire. C'est bien beau tout cela, mais le particulier ou le groupe d'intérêt public ne peut s'attendre à être en mesure d'aller en cour, de maîtriser les règles de la divulgation et d'en arriver à une solution meilleure que d'attendre après le commissaire à l'information.

Quand je dis qu'il devrait y avoir un délai limite, je pense qu'il est absurde que l'Administration ait un délai de 30 jours et que le commissaire à l'information n'ait aucune limite. Comme je l'ai dit précédemment, c'est lui qui fait le travail pour le public.

**M. Daubney:** À votre avis, que serait un délai raisonnable?

**Mme H. Mitchell:** Je pense que 60 jours serait raisonnable.

**M. Daubney:** Rien à ajouter sur les bureaux, en général?

**M. Grant:** Je suis d'accord avec ce que M<sup>me</sup> Mitchell vient de dire.

**M. Daubney:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Kindy. Dernière question.

**M. Kindy:** J'aimerais revenir à la question de M. Redway. Ce qui m'embête, c'est d'avoir un fonctionnaire anonyme qui ne relève de personne.

M. Atkey a dit qu'il peut toujours démissionner ou changer d'endroit. Je ne pense pas que beaucoup aient démissionné jusqu'ici. Il y a peut-être eu des déplacements occasionnels. Mais je pense qu'un haut fonctionnaire devient très puissant du fait de son anonymat. Il n'assume pas directement la responsabilité de ses recommandations.

Vous pouvez toujours dire que le Ministre peut accepter ou rejeter la recommandation. Mais si le ministre n'est portefeuille que depuis peu, je suppose qu'il va prendre conseil auprès du haut fonctionnaire et appliquer la recommandation parce qu'il n'a pas l'expérience nécessaire.

Alors il suit les conseils du haut fonctionnaire et l'État est finalement dirigé par les hauts fonctionnaires et non par les représentants élus. Si vous jetez un coup d'oeil au niveau municipal, tout se fait ouvertement. Les recommandations sont habituellement dévoilées aux représentants élus.

**Un député:** Toutes les semaines, le public . . .

**M. Kindy:** Les recommandations des fonctionnaires sont de notoriété publique. Alors qu'y a-t-il de si mystérieux au sujet de nos hauts fonctionnaires? Nous ne pouvons divulguer aucune information qu'ils donnent au Cabinet.

**M. Atkey:** Je ne crois pas que cela ait quelque chose à voir avec le mystère. Je pense qu'il s'agit plutôt du fait qu'on accorde aux cadres supérieurs un statut et une place—une

*[Texte]*

which they are not suited and for which they have not been elected.

There are mechanisms in our federal system of government whereby a senior bureaucrat giving advice to a Minister can be and should be removed. After all, the senior bureaucrats do not get there by divine right. They get there by appointment of the Prime Minister and the recommendation of the Clerk of the Privy Council.

Ultimately, the authority and the responsibility finds its way back to the Prime Minister and the Prime Minister's Office. If the guy is a faceless bureaucrat and if he is giving bad advice, he should be fired. Some have been. Perhaps more should be.

But ultimately, it is the Prime Minister who is elected by the people and, if he is getting bad advice, he and his advisers should be the first to spot the bad advice and to do something about it. We have examples of it.

But let me just answer your question fully by giving you a personal experience as a new Minister coming into office. I was served by a deputy who was not noted for being a friend of the party I represented in Parliament. Neither was he seen necessarily as an enemy. He was seen as a professional public servant.

I was amazed by the extent to which this deputy and his staff had taken items from an election platform upon which we had run and won and they had developed policy recommendations and analyses to implement those issues as quickly as possible.

I remember telling him this was wonderful. I asked him whether he really believed it. He said it was not a question of whether or not he believed it. The fact is that I was elected on those issues. Therefore, he presented his best recommendations on how to implement them.

I felt at the time that the recommendation on how to implement it might not have been disclosed. Certainly the policy analyses they had prepared during the course of the election campaign in which there was a change of government were far superior to anything I had seen come out of party headquarters.

What I am saying is in defence of public servants. I think they have, for the most part, the capability in our system of providing sound policy recommendations and advice, having full cognizance of the political system that got the ministers there in the first place.

Now, to the extent that they start substituting their personal views or philosophy for those that are perceived to be the views of the Minister and the party that was elected, this is where you have problems and where I share your view that steps should be taken to remove them.

I do not think giving them exposure is the way to do it. I think it will do all the more to entrench them in counterpoint to the Minister in question.

*[Traduction]*

plate-forme si vous voulez—pour lesquels ils ne sont pas mandatés et pour lesquels ils n'ont pas été élus.

Il existe des mécanismes dans notre régime fédéral selon lesquels un haut fonctionnaire qui donne des conseils à un ministre peut et devrait être évincé. Après tout, les grands commis de l'État n'arrivent pas là de droit divin. Ils ont été nommés par le Premier ministre et sur recommandation du greffier du Conseil privé.

Finalement, l'autorité et les responsabilités reviennent au Premier ministre et au cabinet du Premier ministre. Si la personne en question est un fonctionnaire anonyme et s'il dispense de mauvais conseils, il devrait être congédié. Certains l'ont été. Cela devrait peut-être se produire plus souvent.

Mais finalement, c'est le Premier ministre qui est élu par le peuple et, si on le conseil mal, ses conseillers et lui devraient être les premiers à remarquer ces mauvais conseils et à faire quelque chose à ce sujet. Nous en avons des exemples.

Mais laissez-moi simplement répondre complètement à votre question en vous donnant une expérience personnelle à titre de nouveau ministre qui entre en fonctions. J'étais servi par un député qui n'était pas connu comme étant un ami du parti auquel j'appartenais au Parlement. Il n'était pas non plus considéré comme un ennemi. On le considérait comme un fonctionnaire professionnel.

J'ai été étonné de voir à quel point ce député et son personnel avaient saisi des idées de la plate-forme électorale sur laquelle nous nous étions appuyés et avions gagné et ils avaient élaboré des recommandations et analyses en matière de politique pour mettre tout cela en oeuvre aussi rapidement que possible.

Je me rappelle leur avoir dit que cela était merveilleux. Je lui ai demandé s'il y croyait réellement. Il a répondu que le fait qu'il y croit ou non importait peu. Le fait était que j'avais été élu sur ces idées. En conséquence, il présentait ses meilleures recommandations sur la façon de les mettre en oeuvre.

J'estimais alors que la recommandation quant à la façon de la mettre en oeuvre n'aurait pas dû être divulguée. Assurément, les analyses de politique qu'ils avaient préparées au cours de la campagne électorale qui a donné lieu à un changement de gouvernement étaient de beaucoup supérieures à tout ce que j'avais vu sortir jusqu'ici d'un siège social de parti.

Je dis cela à la décharge des fonctionnaires. Je pense qu'ils ont, pour la plupart, la capacité, dans notre régime, de fournir des recommandations et des conseils en matière de politique qui soient valables étant donné qu'ils connaissent parfaitement le régime politique qui a d'abord placé les ministres là où ils sont.

Maintenant, dans la mesure où ils commencent à substituer leurs points de vue personnels ou leur philosophie à ceux que l'on perçoit comme étant les points de vue du ministre et du parti élu, c'est là que les problèmes surgissent et avec vous je conviens qu'il faudrait les congédier.

Je ne pense pas que leur donner accès aux documents soit la solution. Je pense que cela leur permettrait d'autant plus de se



[Text]

**The Chairman:** I have to interrupt you. We were late getting started, and there is another committee coming in. I very much regret having to cut you off, but they need 10 minutes, at least, to make the room up for the next meeting.

• 1050

Ladies and gentlemen, thank you ever so much for your brief and your evidence today. As you know, we sent out over 150 letters and we got 70 briefs. We have invited 32 witnesses to come in and we are hearing them over a period of 20 days. I can see our membership moving and becoming much more knowledgeable on the issues. So I thank you on behalf of our whole committee. We stand adjourned.

[Translation]

retrancher derrière et de dire le contraire du ministre en question.

**Le président:** Je dois vous interrompre. Nous avons commencé en retard et un autre comité doit prendre la place. Je regrette simplement d'avoir à vous interrompre, mais il leur faut à tout le moins 10 minutes pour préparer la salle pour la prochaine réunion.

Mesdames et messieurs, je tiens à vous remercier sincèrement de vos mémoires et de vos témoignages. Comme vous le savez, nous avons fait parvenir plus de 150 lettres et nous avons reçu 70 mémoires. Nous avons invité 32 témoins à venir et les avons entendus pendant une période de 20 jours. Je constate que nos travaux avancent et que nous en savons beaucoup plus sur le sujet. Je vous remercie donc au nom de tout le Comité. La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES/TÉMOINS

### *From the Canadian Bar Association:*

Peter Grant, Chairman, Task Force on the Access to  
Information Act/Privacy Act;

Ron Atkey, Member, Task Force;

Heather Mitchell, Member, Task Force;

Penny Bonner, Member, Task Force.

### *De l'Association du barreau canadien:*

Peter Grant, président, Groupe d'étude sur la Loi sur l'accès  
à l'information et la Loi sur la protection des renseigne-  
ments personnels;

Ron Atkey, membre du Groupe d'étude;

Heather Mitchell, membre du Groupe d'étude;

Penny Bonner, membre du Groupe d'étude.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Tuesday, June 3, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le mardi 3 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Annual Report of the Security Intelligence Review  
Committee for the fiscal year ended March 31, 1985

CONCERNANT:

Rapport annuel du Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité pour l'exercice financier  
terminé le 31 mars 1985

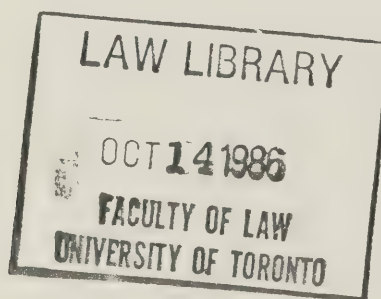
---

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Pursuant to Standing Order 67(4), permanently referred to the Committee:

Thursday, June 27, 1986

—Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year ended March 31, 1985.—Sessional Paper No. 331-1/31.

## ORDRE DE RENVOI

Conformément à l'article 67(4) du Règlement, renvoyé en permanence au Comité:

Le jeudi 27 juin 1985

—Rapport de surveillance des activités de renseignements de sécurité, pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1985.—Document parlementaire n° 331-1/31.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 3, 1986

(22)

*[Text]*

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, John Nunziata, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Alan Redway for Rob Nicholson.

*Witness: From the Security Intelligence Review Committee:* Ron Atkey, Chairman.

The Committee proceeded to the consideration of the Annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year ended March 31, 1985.

Ron Atkey made a statement and answered questions.

At 4:45 o'clock p.m., the Vice-Chairman assumed the Chair.

At 5:08 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 JUIN 1986

(22)

*[Traduction]*

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, John Nunziata, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Alan Redway remplace Rob Nicholson.

*Témoin: Du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité:* Ron Atkey, président.

Le Comité procède à l'étude du rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier clos le 31 mars 1985.

Ron Atkey fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 45, le vice-président occupe le fauteuil.

A 17 h 08, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, June 3, 1986

• 1535

**The Chairman:** Order. Today we are proceeding to the consideration of the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year ended March 31, 1985.

As members know, that was a permanent reference to this committee on June 27, 1985. The members also appreciate, I am sure, that this is a historic occasion for Parliament and this committee because we are looking at the first annual report of the Security Intelligence Review Committee. We have Mr. Ron Atkey.

Mr. Atkey, I notice you have a brief introductory statement. If you would kindly introduce your colleague and then proceed to your statement, we will then go to questions.

**Mr. Ronald G. Atkey (Chairman, Security Intelligence Review Committee):** Mr. Chairman, members, thank you for the invitation to appear before you to discuss the first annual report of the Security Intelligence Review Committee. I am accompanied today by Mr. Maurice Archdeacon, on my right, who is Executive Secretary to the committee. Mr. Archdeacon was appointed to his position in February 1985.

As you know, Parliament entrusted our committee with heavy responsibilities under the Canadian Security Intelligence Service Act. We must act on behalf of all Canadians as the external review mechanism for the Canadian Security Intelligence Service. We must also act as a tribunal to consider complaints about the activities of the service and as an appeal tribunal for disputes about security clearances involving federal employees or those who wish to provide goods or services to the federal government.

Our responsibilities require us to know, in considerable detail, virtually everything that is being done by CSIS. Indeed, one of the features of the parliamentary debate leading up to the enactment of the act was the decision to give the committee access to virtually all information under the control of the service and the right to receive such information, reports, and explanations as we deem necessary for the performance of our duties and functions. The only information we are not allowed to get is Cabinet confidences, a subject we discussed before this committee this morning.

The first annual report of our committee was submitted to the Solicitor General in June 1985, as you have noted, Mr. Chairman, and tabled in the House on June 27, 1985; almost a year ago. That report covered our activities in the four months ending March 31, 1985 and following our initial appointment on November 30, 1984.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 3 juin 1986

**Le président:** Messieurs, la séance est ouverte. Nous étudierons aujourd'hui le rapport annuel du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité portant sur l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985.

Comme vous le savez, cette tâche a été renvoyée en permanence à notre Comité le 27 juin 1985. Vous vous rendez sûrement compte, messieurs, que l'étude de ce rapport constitue un moment historique tant pour le Parlement que pour notre Comité puisqu'il s'agit du premier rapport annuel du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. M. Ron Atkey est présent aujourd'hui.

Je constate, monsieur Atkey, que vous avez préparé un bref exposé d'introduction. Si vous voulez bien nous présenter votre collègue, nous entendrons ensuite votre exposé avant de passer à la période de questions.

**M. Ronald G. Atkey (président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je vous remercie de m'avoir invité à venir discuter avec vous du premier rapport annuel du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. J'aimerais vous présenter monsieur Maurice Archdeacon, le secrétaire exécutif du Comité, qui est à ma droite. Monsieur Archdeacon occupe son poste actuel depuis le mois de février 1985.

Comme vous le savez, le Parlement, par le biais de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, a confié de lourdes responsabilités au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Organe de surveillance externe du Service et, à ce titre, représentant de la population canadienne, le Comité sert de tribunal statuant sur les plaintes portées contre le Service. Il sert aussi de tribunal d'appel chargé de trancher tous les litiges concernant l'habilitation de sécurité des fonctionnaires fédéraux ou des personnes intéressés à fournir des biens et des services au gouvernement fédéral.

Notre mandat nous impose d'acquérir une solide connaissance de l'ensemble des activités du Service canadien du renseignement de sécurité. En fait, dans le cadre du débat qui a précédé l'adoption de la Loi par le Parlement, il a été décidé de permettre au Comité d'avoir accès à la presque totalité des informations relevant du Service et d'obtenir les renseignements, rapports et explications jugés nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Les renseignements confidentiels du Cabinet sont la seule exclusion. Nous avons abordé cette question ce matin.

Comme vous l'avez constaté, monsieur le président, notre Comité a présenté son premier rapport annuel au solliciteur général en juin 1985, et celui-ci a été déposé à la Chambre des communes le 27 du même mois. Il y a donc près d'une année de cela. Ce rapport portait sur les quatre mois qui ont suivi la



[Text]

Un deuxième rapport qui couvre, lui, la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1985 au 31 mars 1986 est presque terminé. Il ne reste à franchir que les étapes de la traduction et de l'impression. Il sera soumis d'ici peu au solliciteur général qui, je crois, le déposera à la Chambre avant la fin de juin. Mais c'est à lui de prendre la décision.

As Members of Parliament, you will understand the limits on what I can say about the work we did in 1985-86 before our report on it has been transmitted in a formal way to Parliament as a whole. After that happens, I would of course be happy to return to meet with you again.

Since this is the first time you have called the committee, you may find it helpful to know how we see our role as Parliament's watch-dog over CSIS. In view of recent terrorist activities in Canada and abroad, most Canadians need very little convincing of the need for a modern, effective security intelligence service. Canada has had its share of tragedy inflicted by terrorists. The most significant incidents since our appointment may have been the Air India disaster in June 1985 and the seizure of the Turkish Embassy in March of the same year. The need to prevent these sorts of incidents simply affirms the importance of the CSIS role in counter-terrorism, as events in Montreal just last week may have shown.

But this type of prevention carries a price—the potential threat to the rights and liberties of individual Canadians. Parliament was concerned about this when it adopted the Canadian Security Intelligence Service Act, and it made various provisions to keep the price down. For example, the use of the most intrusive surveillance techniques—of wire-tapping, clandestine entry of premises, mail opening, and so on—require judicial warrants. The Solicitor General may give specific directions to the Director of CSIS regarding the control and management of the service. An Inspector General monitors the service's compliance with its operational policies and certifies whether or not it has done anything not authorized by the act or the Minister's directions, or made unreasonable or unnecessary use of any of its powers.

• 1540

Finally, Parliament provided for institutionalized accountability, through the CSIS annual report to the Solicitor General, the annual certificate of the Inspector General to the Solicitor General, and our committee's annual report, which is submitted to the Solicitor General for tabling in Parliament.

Other than the general accountability of the Solicitor General to Parliament in the scrutiny of his estimates, the only parliamentary review of CSIS is through our committee and its annual report. In this respect, our committee may be seen as an extension of Parliament. While we are appointed by the Governor in Council, and report initially to the Solicitor General, we are appointed after consultation by the Prime

[Translation]

création du Comité, soit la période du 30 novembre 1984 ou 31 mars 1985.

A second annual report covering the period April 1, 1985 to March 31, 1986 is almost complete, except for translation and printing. It will be submitted to the Solicitor General later this month, and I believe he intends to table it in the House before the end of June. However, that is his decision.

En tant que députés, vous comprendrez ma réticence à vous donner officiellement des renseignements sur le travail que nous avons accompli en 1985-1986, avant le dépôt de notre rapport annuel. Dès que cette étape sera franchie, soyez assurés qu'il me fera grand plaisir de revenir m'entretenir avec vous.

Étant donné que c'est la première fois que vous convoquez le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, vous voulez sans doute savoir comment nous envisageons notre rôle de surveillance en ce qui concerne le Service canadien du renseignement de sécurité. Les récents attentats auront sûrement suffi à convaincre la plupart des Canadiens de la nécessité d'un service moderne et efficace de renseignement de sécurité. En effet, le Canada n'a pas été épargné par le terrorisme, les incidents les plus marquants, depuis la création du Comité, ayant été le désastre d'Air India survenu en juin 1985 et la prise de l'ambassade de la Turquie, en mars de la même année. Ces événements ne font que confirmer l'importance du rôle préventif que peut jouer le Service, comme on a peut-être pu le constater la semaine dernière à Montréal.

Mais, et c'est là la rançon de ce genre de prévention, les droits et libertés des Canadiens pourraient être menacés. Conscient de ce danger, le Parlement a prévu des dispositions visant à minimiser les conséquences négatives de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Par exemple, l'utilisation des techniques de surveillance les plus indiscretées (écoute clandestine, entrée clandestine, ouverture du courrier, etc.) nécessite l'obtention d'un mandat judiciaire. Le solliciteur général peut donner au directeur du SCRS des directives précises concernant le contrôle et la gestion du Service. Un inspecteur général veille à ce que le Service respecte ses propres objectifs opérationnels, à ce qu'il ne fasse rien qui ne soit pas autorisé en vertu de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité ou des directives du ministre et à ce qu'il n'exerce pas ses pouvoirs de façon abusive ou inutile.

Enfin, tel que le Parlement l'a prévu, le Service est responsable devant le solliciteur général et doit lui présenter son rapport annuel, le certificat annuel de l'inspecteur général et le rapport annuel de notre Comité, ce dernier document devant être déposé à la Chambre des communes.

Outre la responsabilité générale du solliciteur général envers le Parlement quant à l'analyse de ses prévisions budgétaires, le seul examen parlementaire du SCRS est celui qui se fait par l'entremise de notre Comité et dont les résultats figurent dans notre rapport annuel. À cet égard, notre Comité serait un prolongement du Parlement. Bien que les membres du Comité soient nommés par le gouverneur en conseil et qu'ils relèvent

## [Texte]

Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the Leader in the House of Commons of each party having at least 12 members in that House. Therefore, this condition of appointment virtually guarantees our tripartisan nature.

As you know, our committee has five members: the Hon. Jean-Jacques Blais of Ottawa, formerly of North Bay, was a Minister in both the Trudeau and the Turner governments; he was proposed by the Leader of the Official Opposition. The Hon. Saul M. Cherniack of Winnipeg, a Minister in the Schreyer government of Manitoba in the early 1970s, was proposed by Mr. Broadbent, the Leader of the NDP. My name was proposed as chairman by the Prime Minister, as were the names of the Hon. Frank McGee of Toronto, a Minister in the Diefenbaker government, and the Hon. Madam Paule Gauthier of Quebec City, past president of the Quebec Division of the Canadian Bar Association.

It is my understanding that all five members of the committee were regarded as acceptable appointees by the three party leaders involved. Perhaps next time we appear before you, Mr. Chairman, it will be possible for all five members to attend.

A mon avis, l'adoption d'une ligne de conduite tripartite et non partisane, jointe à notre vaste expérience parlementaire, gouvernementale et publique ainsi qu'au rôle actif que nous continuons de jouer dans nos professions et milieux respectifs en dehors des activités du Comité, nous autorise à représenter le Parlement dans l'exercice de nos responsabilités en vertu de la loi.

We have sought to maintain an arm's-length relationship with the service and other direct participants in the Canadian security intelligence establishment. Out of necessity we have adopted the standard rules and procedures pertaining to any organization operating in this field, such as requiring appropriate security clearances for all our staff and counsel, and maintaining the security of sensitive documents. But we have consciously avoided becoming insiders. We are mindful of our role in explaining the system to Parliament and the public as detached outsiders, without throwing up unnecessarily the smokescreen of national security as an excuse for not providing information which can and should be made available in the public interest.

In our first annual report, Mr. Chairman, we characterized our approach to the job as a genuine curiosity, sprinkled with a healthy dose of scepticism, factors which are an important part of the Canadian parliamentary tradition.

In the four months ending March 31, 1985, our curiosity focused on a number of areas. I will list five of them: CSIS organization and operational priorities in counter-intelligence, counter-terrorism and counter-subversion; arrangements with foreign agencies; arrangements with other federal departments and provincial governments and agencies; warrant procedures before the Federal Court; and terrorist organizations of current concern.

## [Traduction]

d'abord du solliciteur général, «cette nomination est précédée de consultations entre le Premier ministre, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y comptent au moins 12 députés». Ce critère de nomination garantit virtuellement le caractère tripartite du Comité.

Comme vous le savez, le Comité compte cinq membres. L'honorable Jean-Jacques Blais d'Ottawa, antérieurement de North Bay, a été ministre sous les régimes Trudeau et Turner; sa candidature a été proposée par le chef de l'Opposition officielle. M. Broadbent, le chef du Nouveau parti démocratique, a, pour sa part, présenté la candidature de l'honorable Saul Cherniack qui a été ministre sous le gouvernement manitobain Shreyer au début des années 1970. Le Premier ministre a proposé ma candidature à la présidence, ainsi que la candidature de l'honorable Frank McGee de Toronto qui a été ministre sous le régime Diefenbaker et celle de M<sup>me</sup> Paule Gauthier de Québec, ancienne présidente de la division du Québec de l'Association du Barreau canadien.

Je crois comprendre que les trois chefs de parti intéressés ont entériné la nomination des cinq membres du Comité. Tous pourront sans doute être présents la prochaine fois.

I think that this three party non-partisan feature—combined with our collective parliamentary, governmental and public experience and the active role that we continue to play in our respective communities and professions apart from committee duties—justifies our representing Parliament in fulfilling our responsibilities under the Act.

Nous avons tenté de garder une certaine distance par rapport au Service canadien du renseignement de sécurité et aux personnes directement intéressées à la question du renseignement de sécurité. Nous avons adopté les règles de procédure propres à tout organisme oeuvrant dans le domaine. Par exemple, nous avons exigé de tous nos employés, y compris nos conseillers juridiques, qu'ils obtiennent la cote de sécurité appropriée et nous avons assuré la sécurité des documents confidentiels. Nous avons toutefois sciemment évité de devenir des initiés. Nous avons à coeur de jouer notre rôle de façon impartiale et d'expliquer le système au Parlement et à la population de façon désintéressée sans prétexter inutilement la sécurité nationale pour refuser de fournir à la population l'information à laquelle elle a droit.

Dans notre premier rapport annuel, nous avons décrit l'optique du Comité comme étant celle d'un tiers possédant «une véritable soif de connaître teintée d'une saine dose de scepticisme, autant d'éléments qui sont d'importantes composantes de la tradition parlementaire».

Au cours des quatre derniers mois de l'année financière 1985, certains points ont particulièrement retenu notre attention: l'organisation du SCRS et les priorités organisationnelles concernant le contre-renseignement, le contre-terrorisme et la contre-subversion; la conclusion d'ententes avec des organismes étrangers; la conclusion d'ententes avec d'autres organismes fédéraux et avec des organismes et gouvernements provinciaux; les demandes de mandat dont est saisie la Cour



[Text]

In our first four months we also developed comprehensive rules of procedure—which I believe members have, or should have—adopted on March 9, 1985. These are rules for the filing and hearing of complaints under sections 41 and 42 of the act and related legislation. These rules, and the act under which they are adopted, provide procedural fairness to complainants, while at the same time recognizing the requirements of national security, including protection of the identity of confidential sources of information or assistance to the service.

• 1545

In the year ending March 31, 1986, our curiosity focused on the following areas, and the list is more lengthy for obvious reasons: recruitment, training and development at CSIS; security screening; CSIS arrangements with the RCMP and other bodies; CSIS use of open sources; CSIS budget; various acts or threatened acts of terrorism in Canada; collection of information by CSIS and file retention; ministerial directions to CSIS; counter-subversion operations and the problem of unwitting participants; judicial warrants; and the use of the polygraph.

In 1985-86, we also issued reports on 21 complaints about security clearances under section 42 of the act. Sixteen of these were from the Department of National Defence and five were from other departments. There was one referral from the Canadian Human Rights Commission, which was heard and reported on within the statutory 45-day period. These complaints are described in greater detail in the annual report that we expect the Solicitor General will table in the House later this month.

In conclusion, Mr. Chairman, let me say we are deeply conscious of our onerous responsibilities in representing the interests of Parliament in the external oversight of CSIS. As an external review body in a part-time role, we have sought to ask probing questions of those who should be in a position to provide answers.

Throughout our first year and a half, the most difficult part of the job has been to balance the rights of individual Canadians against the requirements of national security. While Parliament made this task somewhat easier by writing a new definition of "threats to the security of Canada" in the act, there is still broad scope for differences of opinion. Fortunately, our committee has been able to adopt a collegial, non-partisan approach to this most difficult issue.

Through our annual reports to the Solicitor General and Parliament, our special reports to the Solicitor General and our reports following the hearing of individual complaints

[Translation]

fédérale: les organisations terroristes constituant une source de préoccupation à l'heure actuelle.

Par surcroît, le Comité a élaboré au cours des quatre premiers mois de son mandat ses propres règles de procédure concernant la présentation et l'audition des plaintes portées en vertu des articles 41 et 42 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et des lois connexes. En adoptant ces règles, le Comité a essentiellement voulu assurer un traitement équitable aux personnes qui portent plainte contre les activités du Service ou le refus d'une attestation de sécurité, tout en respectant les exigences de la sécurité nationale, notamment la protection et l'identité des personnes qui fournissent ou ont fourni au Service des informations de l'aide à titre confidentiel.

Au cours de l'année qui s'est terminée le 31 mars 1986, nous nous sommes penchés sur les points suivants, issus d'une longue liste d'éléments qui, de toute évidence, sont tous importants: le recrutement, la formation et le perfectionnement au SCRS, les enquêtes de sécurité, les ententes liant le SCRS avec la GRC et d'autres forces policières, l'utilisation par le SCRS de sources non confidentielles, le budget du SCRS, les divers actes ou menaces d'actes de terrorisme au Canada, la collecte de renseignements par le SCRS et la conservation des dossiers, les directives ministérielles au SCRS, les activités de contre-subversion et le problème concernant les participants involontaires, les mandats judiciaires et l'utilisation du polygraphe.

En 1985-1986, nous avons aussi présenté des rapports sur 21 plaintes d'habilitation de sécurité portées en vertu de l'article 42 de la Loi, dont 16 émanaient du ministère de la Défense nationale et cinq d'autres ministères. La Commission canadienne des droits de la personne nous a transmis une plainte qui a fait l'objet d'une audience et d'un rapport dans le délai de 45 jours prescrit par la Loi. Les plaintes soumises sont décrites plus en détail dans le Rapport annuel que le Solliciteur général déposera à la Chambre plus tard ce mois-ci.

En conclusion, monsieur le président, soyez assuré que nous sommes très conscients des lourdes responsabilités que le Parlement nous a confiées relativement au contrôle des activités du SCRS. En tant qu'organe externe de surveillance à temps partiel, nous avons cherché à poser des questions pertinentes à ceux qui, de par leurs fonctions, devraient être en mesure de nous fournir des réponses.

Tout au cours de notre première année et demie d'existence, la partie la plus difficile de notre travail a été d'établir l'équilibre entre les droits individuels des Canadiens et les besoins en matière de sécurité nationale. Même si le Parlement nous a en quelque sorte facilité la tâche en rédigeant une nouvelle définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» qui figure dans la Loi, il existe toujours d'énormes divergences d'opinion. Heureusement, notre comité a su adopter une approche collégiale et non partisane à l'égard de cette question des plus complexes.

Dans nos rapports annuels au Solliciteur général et au Parlement, nos rapports spéciaux au Solliciteur général et les rapports que nous présentons après l'audition des plaintes

## [Texte]

about the service or a denial of security clearance, we hope to shed some light on this most sensitive area, providing a fairer and more open system for Canadians who may be directly affected by the extraordinary powers that can be exercised by the service.

Remember, we are your watchdog over CSIS. That is why I was pleased to be asked to be here today to answer your questions. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Atkey. I am sure we will be inviting you back before our committee in the fall so we can deal with your second annual report. We are on a learning curve as well, I must say, so we will probably have more general questions today.

Mr. Nunziata, would you start, please? You have the usual 15 minutes.

**Mr. Nunziata:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to take this opportunity to welcome Mr. Atkey before committee.

First, I would like to ask why it took a year before Mr. Atkey was requested to appear before committee.

**The Chairman:** The reason for that lies with us, as Members of Parliament, Mr. Nunziata, and the three parties and the representatives of those parties being able to find the time to fit Mr. Atkey in. It was not because of any problem on his part; it was all the hearings we have had and the pressures on each of us as members. So it lies entirely with us as Members of Parliament and members of this committee.

**Mr. Nunziata:** Thank you, Mr. Chairman. I hope we will have an early opportunity to question Mr. Atkey and his committee with respect to the second annual report. I think it is important that we do that as quickly as possible.

I would like to ask some questions regarding the attempted assassination of a Punjabi Cabinet Minister in British Columbia several weeks ago. It appeared obvious that there was no intelligence to indicate that the Minister was coming or was in Canada. The would-be assassins knew he was here, and from my information, journalists knew as well. It seems to me there was a breakdown of sorts in view of the serious nature of the threat. Has Mr. Atkey's committee considered that particular matter as of yet?

**Mr. Atkey:** The answer to that question is no. We obviously are interested in the matter. We do not know whether or not security intelligence was provided. We have asked CSIS for a full briefing on that and related issues by a week from Friday, and we expect to have that.

## [Traduction]

relatives au Service ou le refus d'une habilitation de sécurité, nous espérons jeter un peu de lumière sur ce secteur des plus importants, fournissant ainsi un système plus équitable et plus ouvert aux Canadiens qui peuvent être directement touchés par les pouvoirs extraordinaires exercés par le Service.

N'oubliez pas que nous sommes les «contrôleurs» du Service canadien du renseignement de sécurité et je vous remercie de m'avoir invité à répondre à toutes vos questions. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Atkey. Je suis certain que, cet automne, vous serez invité à revenir devant nous présenter votre deuxième rapport annuel. Je dois avouer que nous avons beaucoup à apprendre dans ce domaine et, aujourd'hui, nous aurons, sans doute, plus de questions générales à vous poser.

Monsieur Nunziata, s'il vous plaît, voudriez-vous commencer? L'habituelle période de 15 minutes vous est accordée.

**M. Nunziata:** Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais profiter de l'occasion pour souhaiter à monsieur Atkey la bienvenue devant ce comité.

Tout d'abord, j'aimerais savoir pourquoi il s'est passé un an avant que monsieur Atkey soit invité à comparaître devant ce comité.

**Le président:** Monsieur Nunziata, ce retard nous est attribuable, à nous, députés, membres et représentants des trois partis ayant connu des difficultés à trouver du temps à consacrer à M. Atkey. Il n'y a eu aucune faute de sa part; ce délai est dû au nombre de délibérations auxquelles nous avons participé et au travail que nous avons tous en tant que députés. Ce retard n'est donc attribuable qu'à nous, députés et membres de ce comité.

**M. Nunziata:** Je vous remercie, monsieur le président. J'espère que nous aurons très bientôt l'occasion de poser des questions à M. Atkey et aux membres de son comité sur le second rapport annuel. Il est essentiel que nous puissions le faire au plus tôt.

J'aimerais poser quelques questions relatives à la tentative d'assassinat d'un ministre du cabinet du Punjab survenue en Colombie-Britannique, il y a plusieurs semaines. Il semble évident qu'aucun renseignement n'avait été communiqué sur la venue de ce ministre au Canada ou sur son séjour dans notre pays. Pourtant, l'assassin éventuel savait qu'il était au Canada et, d'après les renseignements que j'ai recueillis, les journalistes étaient également au courant. Il me semble qu'il y ait eu manque de sécurité si on considère la gravité des risques. Le comité de M. Atkey s'est-il déjà penché sur cette question?

**M. Atkey:** Je dois répondre non à cette question. Il est évident que la question présente pour nous un intérêt certain. Nous ne savons pas si des renseignements de sécurité avaient été recueillis sur ce cas. Nous avons demandé au SCRS un rapport complet sur cet événement et sur les questions qui s'y rapportent pour vendredi de la semaine prochaine et nous espérons qu'il nous sera présenté.



[Text]

• 1550

**Mr. Nunziata:** Will that information be made public?

**Mr. Atkey:** Unlikely, except to the extent that if we find any extraordinary or unusual use of power or an unlawful activity or any inefficiency or ineffectiveness generally, we would be obliged certainly to report to the Solicitor General and include it as part of future annual reports.

**Mr. Nunziata:** Would you not agree that in view of the fact that there are Sikh extremists in Canada who have as their goal terrorist activities, the Security Intelligence Service ought to have known of the Minister's presence in Canada?

**Mr. Atkey:** I will be able to answer that question after I find out whether in fact they did know.

**Mr. Nunziata:** We were told in Parliament that the Government of Canada or its agencies did not know of the Minister's presence. If in fact they did know, then it would seem obvious that security should have been provided.

**Mr. Horner:** Point of order!

I think what we were told in the House was that he had not informed CSIS that he was in Canada, but we were not told that they did not know.

**Mr. Nunziata:** Well we can check *Hansard*, but if my memory serves me right the Secretary of State for External Affairs said that the government was not aware of the Minister's presence in Canada.

**Mr. Horner:** Well, I will check *Hansard* because my recollection was that he said that he had not informed this government that he was coming.

**Mr. Nunziata:** How would you characterize the relationship between CSIS and the RCMP?

**Mr. Atkey:** The best way to describe it, is that it is still in the process of settling in and getting used to each other's respective roles. As you know, CSIS has been in existence for less than two years. A good portion of CSIS is comprised of persons who were in the former security service of the RCMP, so quite naturally there is a settling in or transitional process between the two organizations that requires a degree of accommodation and will require time to sort out the problems.

**Mr. Nunziata:** Is there any animosity between the two organizations?

**Mr. Atkey:** I have not detected animosity as such. I have detected that occasionally they bump into each other; that occasionally there is a sorting out of roles. They have shared institutional facilities. Until very recently CSIS headquarters was in a shared facility in the RCMP headquarters at Alta Vista. Now they are in the East Memorial Building on Wellington Street. So in the period of transition there was a sharing of physical facilities, and an accommodation was required in the access to and priority of those facilities. It will be a relationship that will have to be worked out and it will never be perfect. I can say right now that I have the impression

[Translation]

**M. Nunziata:** Ce rapport sera-t-il rendu public?

**M. Atkey:** C'est peu probable, sauf s'il est déterminé qu'il y a eu exercice de pouvoirs inhabituels ou extraordinaires, acte illicite ou inefficacité générale des services, cas qu'il nous faudrait porter à l'attention du Solliciteur général et dont il faudrait traiter dans un futur rapport annuel.

**M. Nunziata:** Considérant le fait que le Canada abrite des extrémistes Sikh s'adonnant principalement aux activités terroristes, ne croyez-vous pas que le Service du renseignement de sécurité aurait dû être au courant de la venue du ministre au Canada?

**M. Atkey:** Je pourrai répondre à votre question lorsque j'aurai déterminé si, en fait, le Service était au courant.

**M. Nunziata:** En Chambre, on nous a déclaré que le gouvernement canadien et ses services n'étaient pas au courant de la visite du ministre. Si, en fait, ils l'étaient, il semble évident qu'on aurait dû prévoir des mesures de sécurité.

**M. Horner:** Objection!

Je crois, qu'en Chambre, on nous a déclaré que le ministre n'avait pas informé le SCRS de sa présence au Canada; on ne nous a pas affirmé que le Service n'était pas au courant.

**M. Nunziata:** Nous pourrions toujours vérifier au *Hansard*, mais si ma mémoire m'est fidèle, le Secrétaire d'état aux Affaires extérieures a déclaré que le Gouvernement n'était pas au courant de la venue de ministre au Canada.

**M. Horner:** Il faudra que je vérifie le *Hansard* car, selon ce que je me rappelle, il a déclaré que le ministre n'avait pas informé notre gouvernement de sa venue au Canada.

**M. Nunziata:** Comment décririez-vous les rapports existants entre le SCRS et la GRC?

**M. Atkey:** La meilleure description qu'on puisse en donner est que les deux services sont toujours en période de transition, occupés à s'installer et à s'adapter à leurs rôles respectifs. Comme vous le savez, le SCRS existe depuis moins de deux ans. Le personnel du SCRS est formé en grande partie d'anciens membres du service de sécurité de la GRC; il est donc bien naturel qu'il y ait une période de transition et d'ajustement qui exigera, au sein des deux organismes, une certaine adaptation et du temps pour solutionner les problèmes soulevés.

**M. Nunziata:** Existe-t-il une certaine animosité entre les deux organismes?

**M. Atkey:** Je n'en ai observé aucune. J'ai remarqué quelques heurts, à l'occasion; parfois, il faut rétablir les rôles. Les deux services ont occupé les mêmes locaux. Jusqu'à récemment, le quartier-général du SCRS et celui de la GRC partageaient des locaux de l'édifice du chemin Alta Vista. Le quartier-général du SCRS est maintenant installé dans l'édifice *East Memorial* de la rue Wellington. Au cours de la période de transition, les deux services ont donc partagé les mêmes locaux, situation qui a exigé une certaine adaptation en ce qui a trait à la priorité d'accès aux installations. Les rapports entre les deux organismes devront être améliorés et ne seront jamais parfaits. Je puis

*[Texte]*

that it is a healthy relationship between the two, but it is not without difficulties.

**Mr. Nunziata:** I question at times, in my own mind, whether there is a free flow of information between the two organizations, and I cite specifically the Turkish Embassy incident. I was told by Security Intelligence Service that the so-called Armenian threat was probably the biggest threat to our national security, and having that particular knowledge, the Security Intelligence Service somehow did not provide the information to the RCMP. There seemed to have been a breakdown in communication, because if that in fact was the case, why then would there only be a stationary guard at the Turkish Embassy on the particular occasion? Obviously there was not sufficient security at that moment in time. Could you comment?

**Mr. Atkey:** We reviewed the Turkish Embassy situation extensively and examined the CSIS officials involved. It was our conclusion, unanimously as a committee, that the service did everything it could to provide relevant security intelligence to the government agencies involved, and that would include the RCMP.

We did make one comment, and it is in last year's annual report, that we felt in this context and in other contexts the CSIS should have had—and now should have—access to the CPIC system, the Canadian Police Information Centre system. This is a computer system within the control of the RCMP, but its governance is determined by a CPIC advisory committee that involves provincial and municipal police agencies as well.

• 1555

So far, CSIS has not been given access to the CPIC system and they are therefore, in our view, deprived of a very useful source of security intelligence. Some progress has been made in discussions with the RCMP and the other members of the advisory committee, but so far we have not seen the decision taken that we think is absolutely essential.

**Mr. Nunziata:** If the Security Intelligence Service did pass on the intelligence to the RCMP with respect to the so-called extremist Armenian threat, are you suggesting then that the RCMP is to blame for the lack of security at the embassy on the day in question?

**Mr. Atkey:** I am not drawing that inference at all. I would not make that suggestion.

**Mr. Nunziata:** But, as far as you are concerned, CSIS did everything it should have done?

**Mr. Atkey:** Everything it could have done, yes. If I had said "should have done", it would have prevented the incident and saved the life of an individual guard.

*[Traduction]*

quand même affirmer qu'actuellement, il me semble que cette relation n'est pas sans poser certains problèmes.

**M. Nunziata:** Parfois, je me demande, si l'information est communiquée librement d'un organisme à l'autre et, je me penche tout particulièrement sur l'incident survenu à l'ambassade de la Turquie. Un membre du service du renseignement me confiait que ce qu'on surnomme «la menace arménienne» représentait probablement le pire risque pour notre sécurité nationale et, ce connaissant, le Service de renseignement de sécurité n'a pas jugé bon de fournir l'information à la GRC. Il semble y avoir eu rupture des communications entre les deux organismes, car si la GRC avait été au courant, pourquoi n'y avait-il qu'un garde de sécurité à l'ambassade de la Turquie ce jour-là? Il semble évident qu'à cette occasion, les mesures de sécurité prises étaient insuffisantes. J'aimerais avoir vos commentaires sur cette affaire.

**M. Atkey:** Nous avons procédé à l'étude en profondeur de l'incident survenu à l'ambassade de la Turquie ainsi que le travail des représentants du SCRS concernés. Les membres du comité ont conclu, à l'unanimité, que le Service avait pris toutes les mesures possibles pour assurer la transmission des renseignements de sécurité pertinents aux organismes gouvernementaux intéressés y compris à la GRC.

Nous avons adressé un commentaire relaté dans notre dernier rapport annuel, à l'effet que, dans une telle situation et dans d'autres cas semblables, le SCRS aurait dû et d'ailleurs devrait actuellement, avoir accès au système du CIPC, le système du Centre d'information de la police canadienne. Il s'agit d'un système informatisé contrôlé par la GRC mais sous la gouverne d'un comité consultatif du CIPC impliquant également les services policiers provinciaux et municipaux.

Jusqu'à maintenant, on n'a pas accordé au SCRS l'accès au système du CIPC ce qui, selon nous, le prive d'une source très utile de renseignements de sécurité. Des discussions entreprises entre des représentants de la GRC et d'autres membres du comité consultatif ont produit certains progrès mais, à notre connaissance, on n'a pas encore pris la décision, selon nous, absolument essentielle, de rendre accessible ce système au SCRS.

**M. Nunziata:** Si le Service de sécurité du renseignement a communiqué à la GRC les renseignements selon lesquels l'élément que l'on surnomme «la menace arménienne» constituait un danger, insinuez-vous que la GRC serait à blâmer pour le manque de sécurité observé ce jour-là à l'ambassade?

**M. Atkey:** Je ne saurais tirer une telle conclusion et n'oserais insinuer rien de tel.

**M. Nunziata:** Mais, dans la mesure où vous êtes concerné, le SCRS a pris toutes les mesures qui s'imposaient compte tenu de la situation?

**M. Atkey:** Oui, toutes les mesures qui pouvaient être prises. Si j'avais choisi l'expression «mesures qui auraient dû être prises», l'incident aurait pu être évité et le garde de sécurité aurait eu la vie sauve.



[Text]

There is no perfection in this business, and I make that statement as an outsider relatively new to the business. You do the best you can with the tools and resources at your disposal. It was our observation that in that instance the service did everything it could with the resources it had available.

**Mr. Nunziata:** Let us talk about resources for a moment. The budget of the Security Intelligence Service has been reduced by \$2.1 million according to the latest estimates, from \$115.9 million to \$113.8 million. What impact will that reduction have on the effectiveness of the service?

**Mr. Atkey:** The budgetary reduction is a matter of great concern to the service and of great concern to us as a review body. We have not drawn any conclusions as to whether the efficiency or effectiveness of the service has been impaired as a result of budgetary reductions. We are given some assurance by CSIS that they have not been. However, we are reviewing that situation closely. We do have a concern. But there are other related issues, and that of course is whether CSIS is making the most efficient uses of the dollars that it has.

**Mr. Nunziata:** Was CSIS consulted before the \$2.1 million cut?

**Mr. Atkey:** I do not know the answer to that.

**Mr. Nunziata:** Very simply, is there sufficient money to carry out an efficient intelligence operation in Canada?

**Mr. Atkey:** The committee has not reached a definitive conclusion on that question, but it is one we will continue to ask in the course of the current year.

**Mr. Nunziata:** I was advised by a source in British Columbia that one of the reasons why the Security Intelligence Service perhaps did not know of the presence of the Punjabi Cabinet Minister was because of a lack of resources, in that it takes a lot more individuals to provide the level of intelligence-gathering that is necessary in order to be on top of potential threats. I am advised as well that members of CSIS have complained about the lack of resources.

Have you heard of any complaints from within the service itself of the lack of resources in order to—

**Mr. Atkey:** We have heard a lot of complaints from a lot of members of CSIS. I think the questions you raise are good ones and ones that I intend to put in my own way, and the committee will put in its own way, to CSIS when we meet a week from Friday.

**Mr. Nunziata:** Will we be advised of the results of those discussions?

**Mr. Atkey:** We are not at liberty to give you a complete report on the result of those discussions, except to the extent that we find there was a problem. If there was a problem,

[Translation]

Rien n'est parfait dans ce domaine et j'émet cette opinion en tant que profane ne s'intéressant que depuis peu à ce secteur. On fait ce qu'on peut avec les moyens et les ressources dont on dispose. Nous avons conclu que dans ce cas précis, le Service avait fait tout ce qui était en son pouvoir compte tenu des ressources dont il disposait.

**M. Nunziata:** Prenons quelques instants pour parler de ces ressources. Selon les derniers estimés le budget du Service de renseignement de sécurité a été réduit de 2.1 millions de dollars, passant de 115.9 millions de dollars à 113.8\$ millions de dollars. Quel impact une telle compression aura-t-elle sur l'efficacité du Service?

**M. Atkey:** Cette compression budgétaire est source de grande préoccupation pour le Service et pour notre comité en tant qu'organe de surveillance. Rien ne nous permet de conclure que cette compression budgétaire aura un effet néfaste sur l'efficacité du Service. Le SCRS nous assure que l'efficacité ne souffrira pas. Cependant, nous surveillons la situation de près. Elle nous préoccupe beaucoup. D'autres questions se rapportent à cette situation dont, bien sûr, celle de déterminer si le SCRS fait une utilisation maximale du budget qui lui est accordé.

**M. Nunziata:** Le SCRS a-t-il été consulté avant de se voir imposer une compression de 2.1 millions de dollars?

**M. Atkey:** Je ne pourrais répondre à cette question.

**M. Nunziata:** Dites-moi tout simplement, le Service dispose-t-il des ressources financières suffisantes pour assurer un service de renseignement efficace au Canada?

**M. Atkey:** Le comité n'est pas parvenu à tirer une conclusion définitive sur cette question mais elle demeurera à l'étude au cours de la présente année.

**M. Nunziata:** D'une source de renseignements de la Colombie-Britannique, j'ai appris que l'une des raisons justifiant le fait que peut-être le Service de renseignement de sécurité n'avait pas été informé de la présence du ministre du cabinet du Punjab était l'insuffisance de ressources, en ce sens qu'il est nécessaire de disposer d'un bien plus grand nombre d'intervenants pour recueillir les renseignements nécessaires pour contrer les attentats éventuels. J'ai également été informé que les membres du SCRS s'étaient plaints d'une insuffisance de ressources.

Avez-vous eu vent de plainte au sein même du Service sur l'insuffisance des ressources, plaintes émises dans le but de...

**M. Atkey:** Nous avons reçu de nombreuses plaintes émises par un grand nombre de membres du SCRS. Je crois que les questions que vous soulevez sont pertinentes et, mon comité et moi avons l'intention de nous y intéresser et de les poser aux représentants du SCRS que nous rencontrerons vendredi de la semaine prochaine.

**M. Nunziata:** Quand serons-nous informés des conclusions de ces discussions?

**M. Atkey:** Il ne nous est pas permis de vous transmettre un rapport complet de ces discussions sauf si nous arrivons à la conclusion qu'il y a eu manque de sécurité. Si tel est le cas,

[Texte]

obviously we will be reporting in the usual way; that is, to the Solicitor General and through him to Parliament.

**Mr. Nunziata:** I take it that if the government in its wisdom decides to cut over \$2 million from the budget of CSIS then surely there should have been some consultation between the Minister and the service before the cut was made. You do not cut in a sensitive area without knowing the impact of the potential cuts.

• 1600

**Mr. Atkey:** Mr. Nunziata, we have asked for communications of the sort you described. They have not yet been received. We hope to get them. As I indicated in my opening remarks, we are not entitled by law to have access to Cabinet confidences. As I understand it, the reason for the delay in providing us with the information is that they are sorting out what are Cabinet confidences. In other words, what information are we entitled to receive?

**Mr. Nunziata:** Could you indicate what the greatest terrorist threat to our national security is, at the present moment?

**Mr. Atkey:** No. That is really not a proper question that I can answer in this context. It is not a matter that I think is helpful or is appropriate under the circumstances.

**Mr. Nunziata:** With respect, I put the question to the Minister and to his staff, the Commissioner of the RCMP, and he freely answered the question.

**Mr. Atkey:** I think the question is properly put to them. It is not put to us as a review body looking at CSIS. We are not involved in operations.

**Mr. Nunziata:** Does your curiosity not extend to what the threats are to our national security?

**Mr. Atkey:** Oh, it certainly does.

**Mr. Nunziata:** The nature of the threats—

**Mr. Atkey:** It certainly does, and I have a great deal of information. But I do not believe it is appropriate to share it in the context of this committee.

**Mr. Nunziata:** You seem to be hiding behind the cloak of national security. The Minister did not appear to do so when he was before committee. I actually asked him this question on a number of occasions. I was told that the Armenian threat was probably the biggest threat. I was told as well that the Sikh extremists threat was of very great concern to—

**Mr. Atkey:** I have had extensive briefings on the two groups that you have mentioned. As a matter of fact, we have had extensive briefings on all the terrorist threats, or alleged terrorist threats, if you would. The list is extensive: it is both domestic and international. In addition, we have had an

[Traduction]

nous présenterons un rapport suivant la voie habituelle, soit au Solliciteur général qui en fera part aux députés en Chambre.

**M. Nunziata:** Je suppose que si le Gouvernement, dans sa grande sagesse, a décidé d'imposer au SCRS une compression budgétaire de 2 millions de dollars, ce n'est certainement qu'après qu'il y ait eu consultation avec le ministre et les représentants du Service. On n'impose pas de compressions budgétaires à un service essentiel sans connaître l'impact qu'auront de telles mesures.

**M. Atkey:** Monsieur Nunziata, nous avons demandé les renseignements que vous décrivez, mais nous n'avons encore rien reçu. Nous attendons toujours. Comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, nous ne pouvons, en vertu de la Loi, avoir accès aux délibérations du conseil des ministres. Alors, si je comprends bien, les renseignements demandés tardent à venir parce qu'on doit retrancher les discussions confidentielles des membres du conseil des ministres. Par conséquent, quel genre de renseignements avons-nous droit de recevoir?

**M. Nunziata:** Pouvez-vous nous dire quelle est, à l'heure actuelle, la plus grande menace terroriste pour notre sécurité nationale?

**M. Atkey:** Non. Je ne crois pas que la question soit pertinente, dans le contexte actuel. À mon avis, elle n'est ni utile, ni appropriée dans les circonstances.

**M. Nunziata:** J'ai posé la question au Ministre et à son personnel, au commissaire de la GRC, et j'ai obtenu une réponse claire.

**M. Atkey:** Il est plus pertinent, à mon avis, de leur poser la question à eux. Elle n'est pas de notre ressort, car nous ne surveillons d'aucune façon le Service et ne participons pas à ses activités.

**M. Nunziata:** Votre curiosité ne vous amène-t-elle pas à vous interroger sur ce qui pourrait menacer notre sécurité nationale?

**M. Atkey:** Oui, bien sûr.

**M. Nunziata:** La nature des menaces...

**M. Atkey:** Certainement, et je possède beaucoup de renseignements à ce sujet. Mais j'estime qu'il ne convient pas de les partager devant le Comité.

**M. Nunziata:** N'essayez-vous pas de vous cacher derrière la sécurité nationale? Le Ministre ne nous donnait pas cette impression lorsqu'il s'est présenté devant le comité. Je lui ai effectivement posé cette question à quelques reprises. Il m'a répondu que les Arméniens représentaient probablement la plus grande menace, et que celle des extrémistes Sikhs préoccupait beaucoup...

**M. Atkey:** J'ai obtenu des renseignements complets sur ces deux groupes. Nous possédons en fait beaucoup de renseignements sur toutes les menaces terroristes réelles ou possibles, si vous voulez. La liste est exhaustive: terrorisme national et international. En outre, nous avons reçu tous les détails sur ce



[Text]

extensive briefing on the long list of what might be called counter-subversion target groups. We will be commenting on the targeting process in our annual report. However, I do not think it falls on this committee to be giving its view as to what is the greatest threat.

**Mr. Nunziata:** Could I ask another question? Do you know if the Canadian Security Intelligence Service has provided any reports directly to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** There is one that we know of.

**Mr. Nunziata:** Could you explain the nature of that report?

**Mr. Atkey:** No. I do not think that is a subject that we are able to discuss.

**Mr. Nunziata:** Does the legislation provide for direct reports to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** Not that I am aware of.

**Mr. Nunziata:** Did the report involve any Members of Parliament?

**Mr. Atkey:** I am not aware of that.

**Mr. Nunziata:** Are you aware of the nature of the report?

**Mr. Atkey:** Generally, yes, and I am not sure whether it covered Members of Parliament or not.

**Mr. Nunziata:** Could you give us your undertaking that your committee will review the report that was submitted to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** Yes. We have asked for information along that line. We have not had a full report. But we will be reviewing that. I cannot, however, undertake to provide that information to this committee, because of the sensitive nature of it.

**Mr. Nunziata:** Is it acceptable that the CSIS should report directly to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** The principal reporting function is to the Solicitor General, and on occasions there is also a dual reporting function to the deputy solicitor general. With their approval, they are directed to the Prime Minister. I believe that is appropriate under the circumstances.

**Mr. Nunziata:** In this particular incident, did the report go to the Solicitor General or did it go directly to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** I believe it went to the Prime Minister, with the concurrence of the Solicitor General.

**Mr. Nunziata:** Do you know if Cabinet considered the report?

**Mr. Atkey:** I do not know that. We would not have been entitled to that information, even if we had asked for it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Nunziata. Does that pretty well end that line of questioning? Your time has expired.

Mr. Robinson, 15 minutes.

[Translation]

que l'on pourrait appeler les nombreux groupes cibles de contre-subversion. Notre rapport annuel contiendra des observations sur les personnes visées qui feront l'objet d'un dossier. Je ne crois pas, cependant, qu'il soit du ressort du Comité de déterminer lequel constitue la plus grande menace.

**M. Nunziata:** Puis-je vous poser une autre question? Savez-vous si le Service canadien du renseignement de sécurité a déjà remis un rapport directement au premier ministre?

**M. Atkey:** Un seul, à notre connaissance.

**M. Nunziata:** Pouvez-vous nous décrire la nature de ce rapport?

**M. Atkey:** Non. Nous ne sommes pas en mesure d'en parler.

**M. Nunziata:** La Loi prévoit-elle la remise de rapports directement au premier ministre?

**M. Atkey:** Pas à notre connaissance.

**M. Nunziata:** Le rapport en question concernait-il des députés?

**M. Atkey:** Je ne suis pas au courant.

**M. Nunziata:** Savez-vous quelle était la nature du rapport?

**M. Atkey:** Oui, de façon générale, mais je ne sais pas s'il était question de députés.

**M. Nunziata:** Pouvez-vous nous donner l'assurance que votre Comité examinera le rapport présenté au premier ministre?

**M. Atkey:** Oui. Nous avons demandé des détails à ce sujet. Le compte rendu n'est pas complet, mais nous nous y pencherons. Je ne peux toutefois pas m'engager à communiquer ces renseignements aux membres du Comité en raison de leur nature.

**M. Nunziata:** Le Service peut-il en principe faire rapport directement au premier ministre?

**M. Atkey:** La première personne à laquelle il doit remettre son rapport est le solliciteur général et, à l'occasion, un rapport est aussi remis au sous-solliciteur général. Les rapports sont transmis au premier ministre, avec leur consentement. Je crois que c'est la façon de faire, dans les circonstances.

**M. Nunziata:** Dans le cas précis qui nous intéresse, le rapport a-t-il été présenté d'abord au solliciteur général ou au premier ministre?

**M. Atkey:** Je crois qu'il a été envoyé au premier ministre, avec le consentement du solliciteur général.

**M. Nunziata:** Savez-vous si le conseil des ministres a étudié le rapport?

**M. Atkey:** Je ne le sais pas. Même si c'était le cas, nous ne le saurions pas, car nous n'avons pas accès à ces renseignements.

**Le président:** Merci, monsieur Nunziata. Avez-vous terminé vos questions? Il ne vous reste plus de temps.

Monsieur Robinson, vous avez 15 minutes.

## [Texte]

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I too would like to welcome Mr. Atkey and Mr. Archdeacon to their first appearance before the committee.

As Mr. Atkey indicated in his opening remarks, the function that they hold is a tremendously important one, since they have been solely entrusted with the oversight of this body from an external perspective, as opposed to an internal perspective.

• 1605

Just a follow-up question on the CSIS report to the Prime Minister. There is no provision specifically contained in the legislation, at least none that I can find, for reporting directly to the Prime Minister. My recollection is that at the time the legislation was being adopted it was suggested that there might be the possibility of a report to the Prime Minister in circumstances—and only in circumstances—in which the actions or policy of the Solicitor General, the Minister responsible, is a matter at issue. Could Mr. Atkey clarify whether that was the nature of the report to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** I do not believe it was.

**Mr. Robinson:** I see.

Mr. Chairman, certainly we will look forward to receiving what information we can receive on this particular matter, since it does fall beyond the apparent mandate of the director.

**Mr. Daubney:** Point of order, Mr. Chairman, I believe under the act there is provision for the service to provide to any Minister of the Crown information relating to the security of Canada for security matters or criminal activities having to do with the duties and functions of any Minister under the Citizenship Act or the Immigration Act. There may be other sections dealing with other aspects. So it could well be that this alleged report related to one of those sections of the act.

**Mr. Robinson:** Certainly the intent at the time that was adopted was not to provide for reports to the Prime Minister.

**Mr. Daubney:** Well, the Prime Minister is a Minister of the Crown, surely.

**Mr. Atkey:** If I may, Mr. Robinson, I can provide some comfort here. Section 19, as referred to by Mr. Daubney, is an important one. I can disclose that the Inspector General in particular has taken it upon himself to do a rather extensive analysis of section 19, to the extent it has been and will be used, and in particular paragraph 19.2(d), which is

where, in the opinion of the Minister  
—who is the Solicitor General—

disclosure of the information to any Minister of the Crown or person in the public service is essential in the public interest

## [Traduction]

**M. Robinson:** Merci monsieur le président. J'aimerais également souhaiter la bienvenue à messieurs Atkey et Archdeacon à l'occasion de leur première participation aux séances du Comité

Comme l'a souligné M. Atkey dans ses remarques préliminaires, leur fonction est extrêmement importante, étant donné qu'ils possèdent le mandat unique de surveiller cet organisme de l'extérieur et non de l'intérieur.

J'aimerais poser une question complémentaire au sujet du rapport du Service canadien du renseignement de sécurité remis au premier ministre. À ma connaissance, aucune disposition de la Loi ne prévoit la remise de ce rapport directement au premier ministre. Si je me rappelle bien, lorsque la Loi a été adoptée, on avait proposé qu'un rapport pourrait être remis au premier ministre dans certaines circonstances seulement, si les mesures ou la ligne de conduite du solliciteur général qui est le ministre responsable, font l'objet d'une controverse. Monsieur Atkey pourrait-il préciser s'il s'agit des circonstances exactes qui avaient été prévues pour la remise d'un rapport au premier ministre?

**M. Atkey:** Je ne crois pas.

**M. Robinson:** Je vois.

Monsieur le président, j'attendrai sûrement avec impatience tout renseignement qu'il nous sera permis de recevoir à ce sujet, étant donné que la question déborde du mandat du directeur.

**M. Daubney:** Une question relative au règlement, monsieur le président. Je crois qu'en vertu de la Loi, le Service doit fournir à tout ministre de la Couronne des renseignements sur la sécurité du Canada qui se rapportent à des questions de sécurité ou à des activités criminelles ayant un lien avec les fonctions de tout ministre, en vertu de la Loi sur la citoyenneté ou de la Loi sur l'immigration. Il se peut que d'autres articles traitent d'autres aspects; il est donc possible que le rapport en question relève d'un de ces articles de la Loi.

**M. Robinson:** Il est certain qu'au moment où la Loi a été adoptée, il n'était pas question que des rapports soient remis au premier ministre.

**M. Daubney:** Bien sûr, le premier ministre est un ministre de la Couronne.

**M. Atkey:** Si je puis me permettre, monsieur Robinson, je possède des renseignements encourageants à ce sujet. L'article 19 auquel se reporte M. Daubney est important. Je peux vous révéler que l'inspecteur général a décidé, pour sa part, de procéder à une analyse exhaustive de l'article 19, dans la mesure où il a été et où il sera utilisé, notamment du sous-alinéa 19.2 (d), selon lequel:

«lorsque, selon le ministre,  
... qui est le solliciteur général...

leur communication à un ministre ou à une personne appartenant à la fonction publique du Canada est essentielle pour des raisons d'intérêt public».



[Text]

That current study by the Inspector General is going on and presumably will be part of his certificate filed next year, say at the end of February 1987, and will be therefore the subject of our review in next year's annual report.

**Mr. Robinson:** Fine.

**Mr. Chairman,** I would like to ask Mr. Atkey whether he has yet or whether SIRC has yet reported by way of a special report to the Solicitor General.

**Mr. Atkey:** We made one special report to the Solicitor General in the early part of 1986, and we were requested by the Solicitor General for a second report, on March 19, 1986.

**Mr. Robinson:** And can we be informed as to the general subject-matter of those reports?

**Mr. Atkey:** The second I can reveal; the first I cannot, because that would be to endanger the security of Canada. Regarding the second, it was a reference from the Solicitor General on March 19 to examine the policies and practices... we were requested to undertake a special study on the problems of bilingualism and personnel management policies and practices in the Quebec Region of CSIS and in its relationships with national headquarters.

**Mr. Robinson:** Did this arise partly from the public squabbling that was taking place in court action in Quebec?

**Mr. Atkey:** Yes, in part.

**Mr. Robinson:** About the part of your mandate which under section 38 of the act... it deals with agreements that are entered into by the service with other countries. Section 17 of the legislation allows the service to enter into various arrangements and agreements in co-operation with other countries or agencies of other countries with the approval of the Solicitor General after consultation by the Solicitor General with the Secretary of State for External Affairs.

• 1610

As Mr. Atkey will know, I met with the Security Intelligence Review Committee some time ago and raised a concern that it has been the position, as I understand it, of CSIS that agreements that were in effect prior to the passage of this legislation just carried on, that exchanges of information pursuant to those agreements that had been in effect previously simply continued and that no new agreements were formally necessary.

I believe that is in breach of the legislation, and I think certainly the clear intent of Parliament was that, if there were to be such agreements, they be entered into pursuant to the terms of the act. Has Mr. Atkey or SIRC considered this question, and have they in fact drawn any conclusions with respect to this matter?

**Mr. Atkey:** Yes, we have, Mr. Robinson. The agreements to which you refer, which pre-date July 16, 1984, were in effect brought forward by a short letter agreement between the CSIS and the agencies involved. But there was no substantive new agreement, if you will. In a formal sense, it was a new agreement by incorporating the old.

[Translation]

L'étude entreprise par l'inspecteur général se poursuit et sera probablement versée dans son certificat présenté l'an prochain, soit vers la fin février 1987; nous pourrions donc l'étudier dans notre rapport annuel de l'année prochaine.

**M. Robinson:** Bien.

Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Atkey s'il a présenté ou si le Comité a présenté un rapport spécial, à ce jour, au solliciteur général.

**M. Atkey:** Nous avons présenté un rapport spécial au solliciteur général au tout début de 1986, et il nous a demandé d'en déposer un deuxième le 19 mars 1986.

**M. Robinson:** Et pouvons-nous savoir de quoi il y était question?

**M. Atkey:** Je peux vous dévoiler la nature du deuxième rapport, mais pas du premier, parce que cela menacerait la sécurité du Canada. Donc, le deuxième rapport que nous avons remis le 19 mars, à la demande du solliciteur général, faisait état d'une étude spéciale sur les problèmes concernant les lignes de conduite et les méthodes utilisées en matière de bilinguisme et de gestion du personnel au bureau du Service dans la région de Québec, et de leurs rapports avec l'administration nationale.

**M. Robinson:** A-t-elle été entreprise en partie à la suite des décisions judiciaires prises au Québec?

**M. Atkey:** Oui, en partie.

**M. Robinson:** En ce qui concerne la partie de votre mandat qui relève de l'article 38 de la Loi, il traite des ententes conclues par le Service avec d'autres pays. En vertu de l'article 17 de la Loi, le Service peut conclure diverses ententes avec d'autres pays ou avec des organismes étrangers, à condition d'avoir obtenu l'approbation du solliciteur général, et après que celui-ci ait consulté le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Comme le sait M. Atkey, je me suis présenté devant le Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, il y a déjà quelques temps, et j'ai souligné que le Service canadien du renseignement de sécurité avait décidé, si j'ai bien compris, que les ententes en vigueur avant l'adoption de la Loi, prévoyant l'échange de renseignements, se poursuivraient et resteraient en vigueur sans qu'il soit nécessaire de conclure officiellement de nouvelles ententes.

A mon avis, cela contrevient à la Loi, et les membres de la Chambre avaient sans doute l'intention que toute entente de ce genre pouvant exister soit renégociée conformément aux dispositions de la Loi. Monsieur Atkey ou les membres du Comité y ont-ils songé et en sont-ils arrivés à des conclusions?

**M. Atkey:** Oui, nous avons effectivement étudié la question, monsieur Robinson. Les ententes dont vous parlez et qui précèdent le 16 juillet 1984, ont, de fait, été soumises de nouveau par la voie d'une courte lettre d'entente entre le Service et les organismes intéressés. Mais, si vous voulez, nous

[Texte]

We commented in last year's annual report that this might have been acceptable in the short term, but we thought the CSIS should get about the business of consolidating, or indeed re-negotiating, new agreements that would, I believe, meet the intent of Parliament; that is, to have the approval of the Solicitor General as required by section 17.(1)(b) and also the Secretary of State for External Affairs, and also to meet the requirement of section 12 of the act, which is to "collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary," certain information described in the agreements.

It can be argued—and I do not want to draw a legal conclusion—that the legal step that was taken to bring forward the old agreements and make the new agreements has complied technically with the requirements of the act. But as a substantive matter, the committee is of the view that new agreements should be entered into that meet the requirements of the act.

**Mr. Robinson:** Have they been yet?

**Mr. Atkey:** Not to our knowledge.

**Mr. Robinson:** What action is SIRC taking on this matter?

**Mr. Atkey:** This will be a subject of further comment in our annual report for this year.

**Mr. Robinson:** Now, just today in the House of Commons the Solicitor General confirmed that during the course of security clearance interviews some individuals had been subjected to a secret taping of those interviews. This is a matter that came out in fact during the course of a hearing before two of your colleagues on the Security Intelligence Review Committee—Mr. Blais and Madam Gauthier, I believe—some time ago.

At the time this matter was revealed, did your colleagues or SIRC take any action to express concern with respect to this practice to the Minister or the director of CSIS? Perhaps Mr. Atkey could indicate his views with respect to this practice.

**Mr. Atkey:** The committee has taken the position that the taping of security interviews without the consent of the subject being interviewed is an unacceptable practice and should cease.

**Mr. Robinson:** Did the committee make those views known to the Minister after it was revealed in the course of a hearing before the committee that this action was taking place?

**Mr. Atkey:** Those views have now been made known to both the Minister and the CSIS.

**Mr. Robinson:** At what point were those views made known to the Minister?

**Mr. Atkey:** They were made known as soon as the committee as a whole had a chance to consider its position and to take a policy position on it.

**Mr. Robinson:** Was that at the point at which the full committee considered the matter?

[Traduction]

n'avons pas conclu d'accord complètement nouveau. Il s'agit, officiellement, d'une nouvelle entente, constituée de l'ancienne.

Le rapport annuel de l'année dernière précise que cette méthode était acceptable à court terme, mais que le Service devait s'employer à consolider ou plutôt à renégocier de nouvelles ententes répondant aux conditions adoptées en Chambre, qui recevraient l'approbation du solliciteur général, conformément au sous-alinéa 17.(1)(b), et du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, en vertu de l'article 12 qui stipule que «le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire...» certains renseignements précisés dans les ententes.

On peut soutenir—mais je ne me ferai pas l'interprète de la Loi—que la démarche légale entreprise afin de présenter de nouveau les anciennes ententes dans le but d'en formuler de nouvelles est techniquement conforme aux dispositions de la Loi. Cependant, quant au fond, les membres du comité estiment qu'il faudrait ratifier officiellement de nouvelles ententes qui répondraient aux exigences de la Loi.

**M. Robinson:** Est-ce que cela s'est fait?

**M. Atkey:** Pas à notre connaissance.

**M. Robinson:** Que compte faire le Comité de surveillance des activités de sécurité?

**M. Atkey:** Nous le préciserons dans notre rapport annuel de l'année en cours.

**M. Robinson:** Aujourd'hui, en Chambre, le solliciteur général a confirmé au cours des entrevues sur l'habilitation de sécurité, que les propos de certaines personnes ont été secrètement enregistrés. Cette question a en fait été soulevée il y a quelques temps au cours d'une audience du Comité devant deux de vos collègues, M. Blais et M<sup>me</sup> Gauthier, je crois.

Lorsque cette affaire a été dévoilée, vos collègues ou les membres du Comité l'ont-ils dénoncée auprès du ministre ou du directeur du Service? Monsieur Atkey pourrait peut-être nous dire ce qu'il en pense.

**M. Atkey:** Le Comité juge que l'enregistrement des entrevues sur la sécurité fait sans le consentement des personnes interrogées est inacceptable et doit cesser.

**M. Robinson:** Le Comité a-t-il fait connaître sa position au ministre lorsqu'il en a été saisi, au cours de l'audience?

**M. Atkey:** Le ministre et le directeur du Service sont maintenant au courant de notre position.

**M. Robinson:** À quel moment le ministre l'a-t-il appris?

**M. Atkey:** Dès que tous les membres du Comité ont eu l'occasion d'étudier notre position et d'adopter une ligne de conduite.

**M. Robinson:** Etait-ce au moment où les membres du Comité se sont penchés sur la question?



[Text]

**Mr. Atkey:** That is correct.

**Mr. Robinson:** I see. Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Atkey a question with respect to the relationship between CSIS and the RCMP. I have some concern that the RCMP may have somewhat grudgingly ceded its jurisdiction in the area of security, and in particular, that the national Crime Intelligence Section of the RCMP may have assumed responsibilities or be continuing responsibilities that more appropriately are those of CSIS. Has your body looked into this question and determined whether, indeed, there is, to put it charitably, some confusion as to roles of these two respective bodies?

• 1615

**Mr. Atkey:** Mr. Robinson, as you may know, we have no statutory authority to look at the RCMP, except to the extent that RCMP activities may impinge on the performance by the service of its duties and functions. However, we have had briefings from both the Director of CSIS and the Commissioner of the RCMP about possibly the bumping into each other, as I have termed it. We want to make sure they have their respective responsibilities straight, particularly in the field of counter-terrorism. It is a very important field, as the questioners today have indicated.

We believe the roles of the two organizations are complementary. They should not conflict. CSIS's primary role is in the collection of intelligence, and the RCMP role is in the investigation of security offences.

**Mr. Robinson:** Have there been conflicts?

**Mr. Atkey:** There are bound to be conflicts, given the practical nature of the responsibilities; and there are definitional questions and operational conflicts. However, I must say that we are encouraged that the two organizations continue to communicate with each other and try to sort out at both the field and at the executive level the conflicts that do arise, and will arise.

**Mr. Robinson:** What about civilianization? One of the great advantages that was stated for CSIS was that we were going to have a new civilian security intelligence service. I understand that perhaps this is not working out quite the way some had anticipated. What percentage of the present members of CSIS, in fact, are former RCMP officers? And are you satisfied with the rate at which civilianization is, in fact, proceeding?

**Mr. Atkey:** I think it is well known that a great portion of CSIS are former members of the security service of the RCMP; and that is built right into the act, which is no surprise.

**Mr. Robinson:** What percentage, though, are we talking about?

[Translation]

**M. Atkey:** Exactement.

**M. Robinson:** Ah bon. Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Atkey au sujet du rapport entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada. Je m'inquiète du fait que la GRC ait cédé de mauvaise grâce, en quelque sorte, sa juridiction dans le domaine de la sécurité et, notamment, que les Sections des renseignements criminels de la GRC aient assumé ou continuent d'assumer les responsabilités qui sont davantage du ressort du Service. Le Comité a-t-il étudié cette question et déterminé si—disons pour ne pas être méchant—il y a une certaine confusion entre les rôles de ces deux organismes distincts?

**M. Atkey:** Monsieur Robinson, comme vous le savez sans doute, la loi ne nous autorise pas à surveiller les activités de la GRC, sauf si ces activités nuisent à l'exécution des fonctions et des tâches du SCRS. Toutefois, nous avons eu des entretiens avec le directeur du SCRS et le commissaire de la GRC au sujet de ce que j'appelle les heurts possibles entre les deux organismes. Nous voulons nous assurer qu'ils auront chacun des responsabilités distinctes bien définies, surtout en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, domaine qui revêt une très grande importance, comme l'ont fait remarquer tous les intervenants aujourd'hui.

A notre avis, ces deux organismes ont des rôles complémentaires. Il ne devrait pas y avoir de conflit entre les deux. Le rôle principal du SCRS est de recueillir des renseignements, tandis que celui de la GRC est de mener des enquêtes à la suite d'infractions portant atteinte à la sécurité.

**M. Robinson:** Y a-t-il eu des conflits?

**M. Atkey:** Il est impossible d'éviter les conflits en raison de la nature pratique des responsabilités; il y a des problèmes qui relèvent de la délimitation des responsabilités et il y a des conflits opérationnels. Cependant, je dois dire que nous sommes heureux de voir que les deux organismes continuent de communiquer ensemble et tentent de régler les conflits qui se présentent à la fois sur le plan de l'exécution des tâches et sur le plan de l'administration.

**M. Robinson:** Qu'en est-il de l'effort de recrutement de civils? L'un des grands avantages du SCRS, avait-on dit, était qu'il allait être un nouveau service de renseignement de sécurité civil. Je crois comprendre que cet objectif n'a été que partiellement atteint. Quelle est la proportion des membres qui font actuellement partie du SCRS qui sont d'anciens agents de la GRC? Etes-vous satisfait des efforts que l'on fait actuellement en vue de recruter du personnel civil?

**M. Atkey:** Je crois que bien des gens savent qu'une grande partie du personnel du SCRS a été recrutée parmi d'anciens agents du service de sécurité de la GRC; il faut ajouter que cela n'est pas étonnant puisque les dispositions de la loi favorisaient cette situation.

**M. Robinson:** Pouvez-vous dire quel pourcentage du personnel de ces anciens membres de la GRC représentent?

[Texte]

**Mr. Atkey:** We are not able to give you actual percentages or numbers without disclosing the numbers in the service, which in itself is a national security matter. However, we can—

**Mr. Robinson:** Let me just stop, Mr. Atkey, there. How would disclosing the percentage disclose the numbers?

**Mr. Atkey:** If you take certain other information in the public domain and apply the percentages, you could figure out operational capability. I do not want to say more than that.

**Mr. Robinson:** Well, the Minister, himself, indicated some time ago that 95% were—

**Mr. Atkey:** Ninety-five percent of what? If you are talking about intelligence officers, it is probably in excess of 95%. If you are talking about secretaries and clerks and others, the percentages change. And that is why I do not want to get into the detail.

**Mr. Robinson:** So in excess of 95% of the intelligence officers were formerly with the RCMP security service?

**Mr. Atkey:** I think that is a fair conclusion.

**Mr. Robinson:** So are you satisfied with the rate of civilianization?

**Mr. Atkey:** The answer is no. The committee has considered this very carefully, and we believe the process of civilianization is slow. It is something that is not going to take place in a year or two or three. The recruitment of persons who are not from a police background has taken place only at the bottom level—the new recruit level, if you will—middle management. Lateral transfers have been few and far between, and this is a matter of some concern to us. Granted, the service has experienced difficulties. They have a great many persons from the RCMP. There is a long tradition there. There are still the rights of what is called bridge-back to go back to the RCMP. There is a sensitivity there one should be very concerned about.

But it is the considered view of the committee that civilianization has been too slow and that there are opportunities and capabilities possible for the service from other government departments, from the private sector, that have not been utilized to date to the extent they should.

**The Chairman:** Maybe you could go into your last item that is most important on the first round.

**Mr. Robinson:** Sure, Mr. Chairman.

Under section 38, which is the section that sets out the powers of search, one of your powers is the power to review any report or comment given, pursuant to subsection 20(4), which is the section referring to unlawful conduct by members of CSIS. This is a question which lies squarely within the opinion of the director, and there was certainly some criticism of that discretion at the time that section was adopted. Have

[Traduction]

**Mr. Atkey:** Nous ne pouvons indiquer des pourcentages ou des nombres réels sans divulguer le nombre d'employés du Service, renseignement qui en soi est une question de sécurité nationale. Toutefois, nous pouvons...

**Mr. Robinson:** Permettez-moi de vous interrompre ici, monsieur Atkey. Expliquez-moi comment le fait d'indiquer un pourcentage pourrait révéler le nombre d'employés du Service?

**Mr. Atkey:** Si vous recoupez ce renseignement avec d'autres renseignements d'intérêt public, vous pourriez obtenir une bonne idée de la capacité opérationnelle du Service. Je ne veux pas en dire plus.

**Mr. Robinson:** Eh bien, le Ministre lui-même a dit il y a quelques temps que 95 p. 100 étaient...

**Mr. Atkey:** Quatre-vingt quinze p. 100 de quoi? Si vous voulez parler des agents du renseignement, la proportion est sans doute supérieure à 95 p. 100. Si vous parlez des secrétaires, des commis et d'autres, le pourcentage change. Et c'est la raison pour laquelle je ne veux pas entrer dans les détails.

**Mr. Robinson:** Ainsi, plus de 95 p. 100 des agents du renseignement sont d'anciens agents du service de sécurité de la GRC?

**Mr. Atkey:** Je crois que votre conclusion est juste.

**Mr. Robinson:** Etes-vous satisfait de la proportion de personnel civil engagé?

**Mr. Atkey:** Je dois répondre que non. Le Comité s'est penché sur cette question et à notre avis, le recrutement de personnel civil se fait lentement. C'est une chose qui ne peut être réalisée en l'espace d'une année, pas même de deux ou trois années. Le recrutement de personnes qui n'avaient jamais travaillé au sein d'un corps de police ne s'est fait qu'à la base—à un niveau de recrutement nouveau si on peut dire, le niveau des cadres intermédiaires. Les mutations latérales ont été rares, ce qui nous préoccupe. Chose sûre, le Service a éprouvé des difficultés. Il y a énormément d'anciens employés de la GRC en son sein. La GRC est une institution qui a une tradition. Les anciens employés de la GRC ont encore le droit de changer d'idée et de retourner au sein de la GRC. Il y a là un problème délicat sur lequel il faudrait se pencher.

Mais de l'avis du Comité, le recrutement d'employés civils ne se fait pas assez rapidement et il existe des possibilités et des compétences au sein d'autres ministères et au sein du secteur privé qui, jusqu'ici, n'ont pas été exploitées dans toute la mesure souhaitable.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous passer à la dernière question qui touche des aspects très importants.

**Mr. Robinson:** Certainement, monsieur le président.

En vertu de l'article 38, qui vous confère le pouvoir de faire enquête, vous pouvez examiner tout rapport ou commentaire fait en vertu du paragraphe 20(4) qui concerne la conduite illicite des membres du SCRS. C'est là une question qui relève carrément du directeur et ce pouvoir discrétionnaire a sûrement soulevé des protestations lorsque cet article a été adopté. Est-ce que, jusqu'ici, on a remis de tels rapports au



[Text]

there yet been any reports submitted to the Minister, pursuant to that section, that in turn have been forwarded to you?

• 1620

**Mr. Atkey:** Yes, we have had reports of unlawful conduct by individual members of the service, but restricted, with one exception, to minor parking or traffic violations, for which fines were paid in the normal course.

**Mr. Robinson:** And what was the exception?

**Mr. Atkey:** The one exception involved a charge of impersonating a peace officer. After a report was given by the director to the Solicitor General, the Attorney General of Canada, and to us, it was dealt with internally in a satisfactory manner, in our view.

**Mr. Horner:** I have a few questions, Mr. Atkey, on recruitment and training. The recruitment is pretty well laid out here. You say 95%, or in excess of 95%. But you do say, in your statement:

In the year ending March 31, 1986, our curiosity focussed on the following areas

Definitely not in alphabetical order, but the first one you mention is recruitment, training, and development.

Now, without bridging any security gap, do you have a training facility where you train these agents?

**Mr. Atkey:** We do not. The service does.

**Mr. Horner:** Okay, fine. I did not mean you. The service does have a training facility?

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Horner:** Can you tell me anything about the training facility, then?

**Mr. Atkey:** It is called the Sir William Stephenson Academy, at Camp Borden.

**Mr. Horner:** Yes.

**Mr. Atkey:** It is an excellent facility, which the committee spent some time at, and it is in our view a great achievement of CSIS to have put this in place, to have recruited a faculty, and to have given the sort of courses that are necessary for an intelligence officer in the 1980s.

**Mr. Horner:** I wanted to know about the people who conduct the training there. Are they ex-RCMP or are they recruited from other agencies?

**Mr. Atkey:** The majority, we understand, are former members of the RCMP Security Service; but there are some civilians.

[Translation]

ministre, conformément à cet article, qui vous auraient été transmis par la suite?

**M. Atkey:** Oui, nous avons reçu des rapports de conduite illicite sur des membres du Service, mais qui se limitaient, à une exception près, à des infractions mineures aux règlements de stationnement et aux règlements de la circulation pour lesquelles les contrevenants ont acquitté des amendes comme il se doit.

**M. Robinson:** Et quelle était l'exception?

**M. Atkey:** Il s'agissait d'une accusation d'usurpation des fonctions d'un agent de la paix. Le directeur a transmis un rapport au Solliciteur général, au Procureur général et aux membres du Comité, puis l'affaire a été réglée au sein du Service et, à notre avis, elle a été réglée d'une façon satisfaisante.

**M. Horner:** J'ai quelques questions à vous poser, monsieur Atkey, sur le recrutement et sur l'instruction. Le recrutement a été assez bien mis en évidence ici. Vous parlez de 95 p. 100. Mais vous déclarez également:

Au cours de l'année se terminant le 31 mars 1986, notre curiosité nous a amené à nous pencher sur les points suivants.

Vous ne les avez sûrement pas classés par ordre alphabétique, mais le premier que vous avez mentionné est le recrutement, puis la formation et le perfectionnement.

Maintenant, pouvez-vous me dire, sans porter atteinte à la sécurité, si vous avez un établissement où vous assurez la formation de ces agents?

**M. Atkey:** Nous n'en avons pas. Le Service en a un.

**M. Horner:** D'accord. Je ne voulais pas dire «vous», les membres du comité. Le Service a un établissement de formation?

**M. Atkey:** Oui.

**M. Horner:** Pouvez-vous me renseigner sur cet établissement?

**M. Atkey:** Cet établissement s'appelle l'Académie Sir William Stephenson et est situé au Camp de Borden.

**M. Horner:** Oui.

**M. Atkey:** C'est un excellent établissement et le comité a eu l'occasion d'y passer quelque temps. À notre avis, le SCRS a fait preuve d'une excellente initiative en mettant cet établissement sur pied, et en recrutant les instructeurs appropriés pour dispenser la formation dont a besoin un agent du renseignement dans les années 80.

**M. Horner:** Je voulais avoir des précisions sur les gens qui dispensent les cours. Viennent-ils de la GRC ou d'autres organismes?

**M. Atkey:** Ce sont pour la plupart des anciens membres du service de sécurité de la GRC; mais il y a également des civils.

[Texte]

**Mr. Horner:** I see. Are you not afraid that when you get a situation where you have total RCMP people who have been transferred over from S and I... do you not get an incestuous relationship where they just tend to learn the bad habits they learned before?

**An hon. member:** Is barn burning on the course?

**Mr. Atkey:** There is a concern, of course, that the courses could be overloaded with the values and the system from the former RCMP Security Service. However, from what we saw of the curriculum—and we met a number of the instructors—we did not feel that was the case, for the most part. If I may give you an example, one of the persons who taught legislation and civil liberties, which is one of the courses and the subjects, was Allan Borovoy of the Canadian Civil Liberties Association. I do not think he is a danger or a threat of the sort you describe.

I do want to say we give the service full marks for going out and recruiting a broad range of personnel to instruct in these courses. Indeed, if I were 15, 20 years younger, I might be considered a candidate for the course, because it is a first-class six-month course that the service has put together.

**Mr. Daubney:** You indicated, Mr. Atkey, that your committee has access to all the information in CSIS's possession with the sole exception of confidences of the Queen's Privy Council of Canada. We had the benefit of your testimony this morning under our access reference on just what constitutes a Cabinet confidence. I am wondering if this exception has posed problems to you in carrying out your duties on the committee; and secondly, were the government and Parliament to adopt the definition of Cabinet confidence put forward by the Canadian Bar Association this morning, would you find it easier to perform your duties under the act?

**Mr. Atkey:** The answer to your second question is probably yes.

To the first question, we are not quite sure it is a problem yet. We are still in the ongoing process of negotiations, trying to get the information—which is a great deal of what we do; negotiating. As I indicated earlier to a previous questioner, this is trying to get information about the budget; about the financial situation. That is an area where we have run up against this question. I do not want to say it is a problem at this point, but it may become one.

• 1625

**Mr. Daubney:** Okay; but, in terms of background documents to an item that may be on the Cabinet agenda at some point, have you made a request for that kind of information and been turned down?

**Mr. Atkey:** No, we have not, and we have not found it necessary. It has been my observation that security intelligence

[Traduction]

**M. Horner:** Je vois. Le fait d'avoir en majorité des gens qui viennent de la GRC, qui ont été mutés du service de sécurité et du service du renseignement ne vous inquiète-t-il pas? ... Ne craignez-vous pas que ces gens ne retombent dans les vieilles habitudes qui leur ont été inculquées autrefois?

**Une voix:** Est-ce qu'on leur apprend à mettre le feu aux granges?

**M. Atkey:** Il y a un danger, bien sûr que le système et les valeurs de l'ancien service de sécurité de la GRC ne se reflètent à outrance dans les cours. Toutefois, d'après ce que nous avons vu du programme du cours, et d'après nos entretiens avec certains instructeurs, ce n'est pas l'impression que nous avons eue, du moins dans l'ensemble. Si vous me permettez de vous donner un exemple, l'une des personnes chargées de donner les cours sur les lois et les libertés civiles, sujet qui fait partie du programme, était M. Allan Borovoy de l'Association canadienne des libertés civiles. Je ne crois pas qu'il présente un danger ou une menace comme vous le redoutiez.

J'aimerais ajouter que nous encourageons le Service à recruter des ressources variées pour dispenser cette formation. En fait, si j'avais 15 ou 20 ans de moins, je pourrais moi-même être retenu comme candidat, puisque la formation prévue par le Service se répartit sur une période de six mois.

**M. Daubney:** Vous avez mentionné, monsieur Atkey, que vous avez accès à toutes les informations que possède le SCRS à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Nous avons eu l'occasion de vous entendre ce matin sur la question de la définition des renseignements confidentiels du Cabinet. Je me demande si cette exception vous pose des problèmes dans l'exercice de vos fonctions en tant que membre du comité? En deuxième lieu, je me demande s'il vous serait plus facile d'exécuter les fonctions que vous confère la loi si le gouvernement et le Parlement adoptaient la définition de l'expression «Renseignement confidentiel du Cabinet» qu'a proposée ce matin l'Association du barreau canadien?

**M. Atkey:** La réponse à votre deuxième question est «probablement que oui».

Quant à la première question, je dois répondre que nous ne sommes pas encore en mesure de dire que c'est un problème. Nous en sommes encore à l'étape des négociations en vue d'obtenir des renseignements; en fait une grande partie de notre travail consiste à négocier. Comme je l'ai déjà mentionné à un autre interlocuteur, il s'agit d'obtenir des renseignements sur le budget, sur la situation financière. C'est là que nous en sommes venus à nous poser la question. Je ne peux pas dire que c'est un problème pour l'instant, mais cela pourrait le devenir.

**M. Daubney:** Très bien, mais vous est-il déjà arrivé de vous voir refuser l'accès à de la documentation sur un sujet faisant partie de l'ordre du jour du cabinet?

**M. Atkey:** Non, nous n'avons jamais eu à faire ce genre de demande. J'ai pu constater que les questions de sécurité ne sont pas des sujets dominants au cabinet.



[Text]

matters are not items which generally dominate the Cabinet agenda.

**Mr. Daubney:** Are not, did you say?

**Mr. Atkey:** They are really issues that are dealt with by the Solicitor General, the Commissioner of the RCMP, the Director of the CSIS, Ministers, the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Justice. There is a Cabinet committee on security and intelligence matters which meets . . . Well, I do not know how often it meets: we obviously do not plug into that or get records of that particular Cabinet committee. But for the most part we have not been hampered in our work because of that protection for Cabinet confidences.

**Mr. Daubney:** I would like to ask you next about the role of the Inspector General. You indicate in your annual report that his primary role is to strengthen the internal review of the service, which of course is the responsibility of the Solicitor General, but he also has a role in terms of the work of your committee. As you say, he is the link really between the internal and external review functions put in place by Parliament in the act. Can you comment on how effectively this is working? Do you see the Inspector General as having any inherent conflict of interest in trying to serve two masters?

**Mr. Atkey:** It has been, for us—in developing a relationship with the Inspector General—again one of settling in and getting used to each other in terms of the style and the mandate. He is full-time; he is here in Ottawa; he can go at things in depth to a greater extent than we can. He is not a public figure in the sense that he comes before a parliamentary committee and gives the sort of annual report we give so it makes him different.

He is also the Minister's man. He is an insider; we are outsiders. Indeed, we are tri-partisan; I think that is the term that is used.

So far we have gotten along pretty well with him. He reviews our materials and we review his certificates and we exchange a lot of information and we talk quite regularly. I think the relationship is a healthy one. He does the review from the inside; we do it from the outside.

We also have a relationship with him in the sense that he is our potential research department. We have done a study, as the list for this year indicates, in the area of security screening, and that required some detailed work by some full-time people. We felt, and he agreed, that he could take that study on for us. In fact he used some of our staff and some of his own staff, and they produced a report which will be the subject of comment in the upcoming annual report on security screening

[Translation]

**M. Daubney:** Vous dites qu'elles ne sont pas des sujets dominants?

**M. Atkey:** En réalité, ce sont le solliciteur général du Canada, le commissaire de la GRC, le directeur du SCRS, les ministres, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre de la Justice qui s'occupent de ces questions. Il existe un comité parlementaire sur la sécurité et le renseignement qui se rencontre . . . Eh bien, je ne sais pas à quelle fréquence ont lieu ces rencontres: de toute évidence, nous ne nous mêlons pas de cela et nous ne recevons pas d'information sur ce comité parlementaire en particulier. En général toutefois, cette protection contre l'accès aux renseignements confidentiels du cabinet n'a pas nui à notre travail.

**M. Daubney:** J'aimerais maintenant vous interroger au sujet du rôle de l'inspecteur général. Vous avez signalé dans votre rapport annuel qu'il a pour fonction principale de renforcer la surveillance interne des activités du SCRS qui relève naturellement du solliciteur général, mais il a également un rôle à jouer à l'égard de votre comité. Comme vous l'avez indiqué, il fait figure de lien entre les fonctions de surveillance interne et externe mises en place par le Parlement en vertu de la Loi. Pouvez-vous nous dire jusqu'à quel point ce système est efficace? Considérez-vous que l'inspecteur général se trouve dans une situation de conflit d'intérêt parce qu'il essaie de servir deux maîtres à la fois?

**M. Atkey:** Les rapports de notre comité avec l'inspecteur général ont nécessité une adaptation à nos méthodes de travail et à notre mandat réciproques. Il travaille à plein temps, ici à Ottawa; il est donc plus à même d'aller au fond des choses que nous ne le sommes. Ce n'est pas une personnalité publique dans le sens où il n'a pas à aller devant un comité parlementaire pour présenter le même genre de rapport que nous, alors dans son cas, c'est différent.

Il est en outre l'homme de confiance du ministre. Il exerce une surveillance interne, tandis que nous sommes un organe de surveillance externe. En fait, notre comité représente les trois partis politiques; je pense que c'est ainsi que l'on peut présenter les choses.

Jusqu'à maintenant, nous avons eu de très bons rapports avec l'inspecteur général. Il examine nos documents et nous faisons de même avec ses certificats. Nous échangeons un grand nombre de renseignements et nous avons très souvent l'occasion de nous parler. Je pense que nous avons une saine relation. Il exerce une surveillance de l'intérieur; nous faisons de même, de l'extérieur.

Nous avons également d'autres types de rapports avec lui dans le sens où son ministère est une source possible d'aide pour effectuer nos recherches. Vous verrez en effet dans la liste de nos activités de l'année en cours que nous avons fait une étude dans le domaine des enquêtes de sécurité. Dans le cadre de cette étude, nous avons besoin de personnel travaillant à plein temps pour exécuter certains travaux détaillés. Nous avons alors pensé que l'inspecteur général pourrait poursuivre cette étude pour nous et il était d'accord. Il a donc utilisé les

[Texte]

and the problem of delays, the problem of numbers and what have you.

We plan to use the resources in the Inspector General's office in dealing with the reference from the Solicitor General on the problems of bilingualism and personnel management practices and policies in the Quebec region of CSIS. There are resources within that office that are very valuable in terms of experience and perspective which we intend to draw on fully in our work, nevertheless preserving our independence from the government, which is central to our existence.

**Mr. Daubney:** So thus far it has worked reasonably well and you do not see any need for legislative change to provide you with a totally independent sort of investigatory arm?

**Mr. Atkey:** We have an independent investigative arm. We can do our work totally without the Inspector General if we want to. We have chosen to use him on occasion. We have found it invaluable to consult with him. He has uncovered some things we would not have uncovered left to our own devices. We believe we have some perspectives and have uncovered some things he might have missed. I think between us we have a one-two punch which serves Canadians well.

**Mr. Daubney:** Good.

You mentioned the certificates he issues. What exactly are they? What is he certifying, and how many of them have there been in the last two fiscal years?

• 1630

**Mr. Atkey:** The certificates are under subsection 33.(2) of the act, and so far they have been annual. The first one came last September and covered the calendar year 1984. That was a short year, from July 16 through to December 31, 1984. It was delayed for the reason that the Inspector General was not in place until April 1984 and had to learn the job.

The second certificate was right on time in the normal time frame sequence of the act. It was received in mid-April of this year, about six weeks after the CSIS annual report had been submitted to the Solicitor General. So there is a natural sequence here. After the end of the year 1985, CSIS has two months to get in its annual report; the Inspector General then has another six weeks, if you will, to do his certificate; and then the next sequence is our annual report to the Solicitor General and Parliament, which builds in part but not in whole on those two previous documents.

[Traduction]

services de certains membres de notre personnel et de son propre personnel pour préparer un rapport qui fera l'objet de commentaires dans le prochain rapport annuel, concernant les enquêtes de sécurité, les problèmes des délais et des quantités, et ainsi de suite.

Nous prévoyons également utiliser les ressources du bureau de l'inspecteur général pour résoudre les problèmes relatifs aux méthodes et à la politique de bilinguisme et de gestion du personnel au bureau du SCRS de la région du Québec, qui ont été soulignés par le solliciteur général. Nous trouvons dans ce bureau des ressources précieuses du point de vue tant de l'expérience que de l'optique de travail, et nous avons l'intention de les exploiter pleinement pour notre travail, tout en conservant notre indépendance par rapport au gouvernement, ce qui est la justification même de notre existence.

**M. Daubney:** Jusqu'à maintenant donc, cela s'est relativement bien passé et vous ne voyez pas la nécessité de modifier la loi pour rendre votre Comité totalement indépendant.

**M. Atkey:** Nous sommes déjà indépendants. Nous pourrions exercer nos activités dans l'aide de l'inspecteur général si nous le voulions. Nous avons préféré faire appel à lui à l'occasion. Nous avons pu constater que cette ressource était inestimable pour nous. Cela nous a permis de découvrir certaines choses que nous n'aurions jamais pu révéler par nos propres moyens. Nous sommes d'avis que nous avons notre propre optique et que nous avons fait des constations qui pourraient lui avoir échappé. Je pense qu'à nous deux, nous avons une double force de frappe qui sert très bien les Canadiens.

**M. Daubney:** Très bien.

Vous avez fait mention des certificats que l'inspecteur général établit. En quoi consistent-ils exactement? Qu'est-ce que l'inspecteur général doit attester au juste et combien de ces certificats l'inspecteur a-t-il remis au cours des deux dernières années financières?

**M. Atkey:** Les certificats ont été créés en vertu du paragraphe 33 (2) de la loi et jusqu'à maintenant, ils ont été présentés annuellement. Le premier a été remis en septembre et il portait sur l'année civile 1984. L'année 1984 n'était pas complète, puisque les activités se sont déroulées du 16 juillet au 31 décembre seulement. Le retard était dû au fait que l'inspecteur général n'est entré en fonctions qu'en avril 1984 et qu'une période d'apprentissage a été nécessaire.

Le deuxième certificat a été présenté dans les délais prévus par la loi. Le ministre l'a reçu à la mi-avril, soit environ six semaines après la présentation du rapport annuel du SCRS au solliciteur général. L'ordre naturel de présentation de ces documents est le suivant: à la fin de l'année 1985, le SCRS avait un délai de deux mois pour présenter son rapport annuel; l'inspecteur disposait d'une période de six semaines pour élaborer son certificat; l'étape suivante était la présentation de notre propre rapport annuel au solliciteur général et au Parlement, qui doit se fonder en partie sur les deux documents précédents.



[Text]

**Mr. Daubney:** I see. On page 12 of your report, which as you indicate is stale-dated now, you refer to some concerns the committee had at that time in not having sufficient information or knowledge or understanding of certain matters. Have those concerns now evaporated?

**Mr. Atkey:** Not evaporated, but diminished. Our learning curve is up now.

**Mr. Daubney:** You mentioned in particular the extent of arrangements between the service and other foreign or domestic agencies and the recruitment and training activities. I guess you have answered those two concerns to some extent.

**Mr. Atkey:** Let me deal with those in reverse order. On the recruitment and training activities, we have done an extensive internal study of our own and we will be reporting in our annual report on that with words of praise and criticism.

Regarding foreign arrangements, that is a task we are still working away at. The number of foreign arrangements with other countries and other governments—provincial governments and their agencies—is staggering. The volume of paper is staggering. We are ploughing our way through it. Among the five committee members we have read everything, and it has been a monumental task.

Now begins the task of analysis. We have made the preliminary observation, which is the matter I addressed to Mr. Robinson, the updating of these arrangements, many of which go back many years. We think they should be modernized and there should be modern arrangements within the protections of the act and with the consultation of the Solicitor General and the Secretary of State for External Affairs.

**Mr. Daubney:** How much time are you and your colleagues on the committee putting into this, may I ask, on a monthly basis?

**Mr. Atkey:** It varies, depending not so much on the oversight or scrutiny activities but on the number of complaints we hear from public servants who are denied security clearance and ask for a hearing. The time is substantial, I think more than any of us might have estimated. But thank God, we are still part-timers and occasionally able to get back to the real world.

**Mr. Daubney:** Thank you. Perhaps I can ask whether or not there is any provision in the act to provide Parliament, as opposed to just the Solicitor General, with a special report, or is your obligation just to provide these annual reports?

**Mr. Atkey:** I believe your latter option is the correct one. I do not know of any interpretation of the act that gives us power to make a special report to Parliament as such. We are

[Translation]

**M. Daubney:** Ah bon! À la page 12 de votre rapport, qui est dorénavant présenté à date fixe comme vous l'avez mentionné, vous faisiez part de certaines inquiétudes que le comité entretenait alors au sujet d'un manque d'information, de connaissances ou de compréhension relativement à certaines questions. Ces inquiétudes se sont-elles dissipées maintenant?

**M. Atkey:** Sans disparaître complètement, elles se sont atténuées. L'état de nos connaissances suit maintenant une courbe ascendante.

**M. Daubney:** Vous avez mentionné en particulier l'importance des échanges entre le SCRS et d'autres organismes étrangers ou nationaux et les activités de recrutement et de formation du personnel. Je suppose que vous réglé ces problèmes dans une certaine mesure.

**M. Atkey:** Je traiterai de ces questions dans l'ordre inverse. Concernant les activités de recrutement et de formation du personnel, nous avons fait nous-mêmes une étude interne complète sur le sujet et nous aurons des éloges et des critiques à formuler dans notre prochain rapport annuel.

Pour ce qui est des échanges avec d'autres pays ou d'autres organismes au Canada, nous travaillons toujours activement dans ce sens. Le volume des échanges avec d'autres pays et d'autres gouvernements, comme les gouvernements provinciaux et leurs organismes, est renversant. Le volume des documents à consulter est également stupéfiant. Nous nous affairons encore à cette tâche. Les cinq membres du comité ont lu tous ces documents, ce qui a représenté un travail colossal.

Nous en sommes maintenant rendus à l'analyse. Nous avons fait des observations préliminaires, dont j'ai fait part à monsieur Robinson, concernant la mise à jour de ces ententes, qui remontent pour la plupart à de nombreuses années. Nous pensons que ces ententes doivent être révisées en fonction des besoins actuels et que de nouvelles dispositions doivent être prises en tenant compte des limites qu'impose la loi et après consultation du solliciteur général et du secrétaire d'état aux Affaires extérieures.

**M. Daubney:** Si vous permettez, combien de temps consacrez-vous déjà cette tâche, vous et vos collègues, sur une base mensuelle?

**M. Atkey:** Cela varie en fonction non seulement des activités de surveillance, mais surtout du nombre de plaintes que font les fonctionnaires auxquels on refuse la cote de sécurité et qui demandent une audience. Le temps que nous consacrons à cette activité est énorme, je pense que nous y mettons plus de temps que nous ne l'avions prévu. Mais Dieu merci, nous exerçons encore ces fonctions à temps partiel et nous pouvons parfois nous replonger dans nos activités courantes.

**M. Daubney:** Merci. Puis-je me permettre de vous demander si certaines dispositions de la loi prévoient la présentation d'un rapport spécial au Parlement, par opposition au solliciteur général uniquement, ou bien si vos obligations se limitent aux rapports annuels?

**M. Atkey:** Je pense que nous ne pouvons présenter au parlement qu'un rapport annuel. Il n'y a rien dans la loi, à mon avis, qui nous autorise à présenter comme tel un rapport

*[Texte]*

left to communicate with Parliament on an annual basis, although as I pointed out to Mr. Robinson, we can communicate directly with the Solicitor General, and of course, he is accountable to Parliament.

**Mr. Daubney:** Do you have any authority over the Communications Security Establishment?

**Mr. Atkey:** No.

**Mr. Daubney:** Do you think you should in order to do your job effectively?

**Mr. Atkey:** I think that is an issue Parliament should address at some time.

**Mr. Daubney:** Is that all you are going to tell us?

**Mr. Atkey:** Yes, sir.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Daubney.

We will now go to our second round, and pursuant to prior agreement, I will recognize Mr. Nunziata for 10 minutes. Then we will go back to the government side for 15 minutes. I have Mr. Redway, Dr. Kindy and Mr. Jepson on my list. Then we go back to Mr. Robinson for the final five minutes.

**Mr. Nunziata:**

**Mr. Nunziata:** May I ask Mr. Atkey whether or not the Security Intelligence Service monitors the activities of Members of Parliament?

• 1635

**Mr. Atkey:** Not to my knowledge, unless Members of Parliament are involved in some targeted organization not in the position as Members of Parliament, but in other capacities.

**Mr. Nunziata:** Have any Members of Parliament been the subject of a security intelligence service investigation?

**Mr. Atkey:** Not to my knowledge.

**Mr. Nunziata:** With respect to the report that went directly to the Prime Minister, could you indicate when that report went to the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** My understanding is it may have been late 1985, or early 1986. Again, I have not seen the report. I am not sure exactly what the subject-matter of it was.

**Mr. Nunziata:** Earlier you commented about the fact that CSIS did not have access to CPIC. Just to clarify matters, do they now have access?

**Mr. Atkey:** No, they do not.

**Mr. Nunziata:** Why is that?

*[Traduction]*

spécial au Parlement. Notre seule possibilité se résume à présenter au Parlement notre rapport annuel, bien que, comme je l'ai déjà fait remarquer à monsieur Robinson, nous pouvons communiquer directement avec le solliciteur général, qui doit naturellement rendre compte de ses activités devant le Parlement.

**M. Daubney:** Avez-vous quelque pouvoir que ce soit au sujet de l'organisme de sécurité des communications?

**M. Atkey:** Non.

**M. Daubney:** Croyez-vous que de tels pouvoirs faciliteraient votre travail?

**M. Atkey:** Je pense que le Parlement devrait se pencher sur cette question en temps opportun.

**M. Daubney:** Est-ce là tout ce que vous aviez à nous dire?

**M. Atkey:** Oui Monsieur.

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Daubney.

Nous passerons maintenant à la deuxième période de questions et, conformément à ce qui avait été entendu auparavant, je donne la parole à monsieur Nunziata pour les dix prochaines minutes. Les porte-parole du gouvernement auront ensuite la parole pour une période de 15 minutes. Messieurs Redway, Kindy et Jepson sont les noms qui figurent sur ma liste. Nous reviendrons ensuite à monsieur Robinson pour les dernières cinq minutes.

A vous, monsieur Nunziata.

**M. Nunziata:** Pourrais-je savoir, monsieur Atkey, si le SCRS surveille ou non les activités des députés?

**M. Atkey:** Pas que je sache, à moins que des députés exercent des fonctions dans des organismes surveillés, pas en tant que députés mais à un autre titre.

**M. Nunziata:** Savez-vous si des députés ont déjà fait l'objet d'une enquête du SCRS?

**M. Atkey:** Pas que je sache.

**M. Nunziata:** En ce qui concerne le rapport qui a été communiqué directement au premier ministre, pourriez-vous me dire à quelle date il lui a été effectivement transmis?

**M. Atkey:** Je crois savoir que cela s'est passé à la fin de 1985 ou au début de 1986. Je vous le répète, je n'ai pas vu ce rapport. Je ne sais pas exactement de quoi il traite.

**M. Nunziata:** Un peu plus tôt, vous avez indiqué que le SCRS n'avait pas accès aux renseignements du CPIC. Pouvez-vous me préciser s'il y a maintenant accès?

**M. Atkey:** Non, le SCRS n'a pas accès à ces renseignements.

**M. Nunziata:** Pour quelles raisons?



[Text]

**Mr. Atkey:** They are getting partial access, we understand, in July of this year once terminals are installed.

**Mr. Nunziata:** Why would they not be given full access?

**Mr. Atkey:** Because the CPIC Advisory Committee has not seen fit to give them access.

**Mr. Nunziata:** Do you consider it essential in order to carry out the operations of CSIS to have full access to CPIC?

**Mr. Atkey:** I think essential may be too strong a word. I think helpful to their mandate.

**Mr. Nunziata:** Why has the CPIC Advisory Committee refused full access?

**Mr. Atkey:** Without wanting to speak for that organization, my understanding of the objection is that it is regarded as police information, and CSIS is not a police organization, it is a security intelligence organization. The CPIC system was created for the police to contain and disseminate police information, and that distinction is made in that context.

**Mr. Nunziata:** But surely in order for the Canadian Security Intelligence Service to do the best job possible they should have full access to police information as well. Would you not agree?

**Mr. Atkey:** I would agree with you generally. There may be limits, but certainly from what we have seen, the job of CSIS would be made easier and they could perform their duties more effectively if they had access to CPIC, and we have so recommended last year, and will again recommend this year.

**Mr. Nunziata:** Who makes the decision with respect to full access?

**Mr. Atkey:** The CPIC Advisory Committee.

**Mr. Nunziata:** Would Parliament ultimately be involved?

**Mr. Atkey:** As we understand the CPIC system, it is under the control and possession of the RCMP, but it has been determined that since it contains information from provincial police forces and municipal police forms, the control or access to the CPIC system is to be determined by the CPIC Advisory Committee.

**Mr. Nunziata:** Does not the American counterpart to CSIS have full access in the U.S.?

**Mr. Atkey:** To what?

**Mr. Nunziata:** To CPIC.

**Mr. Atkey:** I do not know that.

**Mr. Nunziata:** In a radio interview in March 1985, you made a comment in connection with SIRC procedures that justice delayed is often justice denied. Can you explain why it

[Translation]

**M. Atkey:** Nous croyons savoir qu'en juillet prochain, lorsque les terminaux seront installés, le SCRS y aura un accès restreint.

**M. Nunziata:** Pourquoi le SCRS n'aurait-il pas libre accès aux renseignements du CIPC?

**M. Atkey:** Parce que le comité consultatif du CIPC n'a pas jugé utile d'accorder ce droit au SCRS.

**M. Nunziata:** Estimez-vous qu'il est indispensable que le SCRS ait libre accès aux renseignements du CIPC pour exercer ces activités?

**M. Atkey:** À mon avis, le mot «indispensable» est un peu trop fort. Mais je crois que ces renseignements faciliteraient la tâche du SCRS.

**M. Nunziata:** Pourquoi le comité consultatif du CIPC a-t-il refusé au SCRS le libre accès à ses fichiers?

**M. Atkey:** Sans vouloir parler au nom de cet organisme, je crois pouvoir dire que son objection provient du fait qu'il considère ces renseignements comme l'information qui n'intéresse que la police et que le SCRS n'est pas un corps policier mais un organisme de renseignement de sécurité. Le système du CIPC a été créé pour la police, afin de recueillir des renseignements et de les diffuser aux corps policiers, et c'est là toute la différence.

**M. Nunziata:** Pourtant, pour que le Service canadien du renseignement de sécurité s'acquitte de ses fonctions le mieux possible, ne croyez-vous pas qu'il serait préférable qu'il ait libre accès aux fichiers de la police?

**M. Atkey:** D'une façon générale, je dirais oui, bien qu'il puisse y avoir des limites. Jusqu'à présent, il semble que le SCRS aurait eu la tâche plus facile et qu'il aurait obtenu de meilleurs résultats s'il avait pu avoir accès aux renseignements du CIPC, comme nous l'avions recommandé l'année dernière et comme nous le recommanderons cette année encore.

**M. Nunziata:** De qui relève cette décision d'autoriser le libre accès?

**M. Atkey:** Du comité consultatif du CIPC.

**M. Nunziata:** Le Parlement pourrait-il intervenir en dernier ressort?

**M. Atkey:** Nous croyons savoir que le CIPC est surveillé et dirigé par la GRC, mais étant donné qu'il contient des renseignements provenant des corps policiers provinciaux et municipaux, c'est le comité consultatif du CIPC qui contrôle l'accès aux renseignements qu'il contient.

**M. Nunziata:** Aux États-Unis, le pendant du SCRS n'a-t-il pas libre accès, lui?

**M. Atkey:** À quoi?

**M. Nunziata:** Au CPIC.

**M. Atkey:** Je ne sais pas.

**M. Nunziata:** Dans une entrevue radiodiffusée en mars 1985, vous avez fait allusion aux procédures du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité en

## [Texte]

took nine years for the security agencies in Canada, both pre- and post-CSIS, to come to the conclusion that Alberto Rabilotta is a threat to the security of Canada?

**Mr. Atkey:** I cannot comment on that. That is a case before the committee, and given our role as adjudicators in the case, it is inappropriate for us to comment.

**Mr. Nunziata:** Can you give us any indication of what the allegations against Mr. Rabilotta are?

**Mr. Atkey:** Mr. Nunziata, I am sure you understand our position as adjudicators in the case. It would be inappropriate and indeed perhaps unfair to Mr. Rabilotta for us to comment at this stage. The matter has not yet come on for a hearing.

**Mr. Nunziata:** Will it be the subject of some consideration in your next report, once the matter is concluded?

**Mr. Atkey:** I am not in a position to comment without the case having been heard, and it would be unfair to both the system that has been established and to the person affected to offer any comments at this stage.

**Mr. Nunziata:** You commented on a number of occasions to your committee as a group of part-timers. You said, thank God for that, that gives you the opportunity to get back to the real world. Do you think, given the experience you have had over the last year or so, the committee should be a full-time committee?

• 1640

**Mr. Atkey:** This is a personal observation and I do not speak for the committee, but my view is that there is a value in having your external review body as part-timers who have other duties and who are active in their communities and their professions and who also bring to the table, if you will, the tripartisan feature of which I spoke.

I have found in my own experience—and I have spent a bit of time in Ottawa in other capacities—that in the field of security intelligence if you spend too much time in the community dealing with those types of problems then you tend to get drawn in so you are part of the system. It is almost like a relief, after 2 or 3 days of hearing these complaints or being engaged in briefings, to get away and go back to talk to people, whether they are businessmen or labour leaders or teachers, who have different perspectives.

I think we have a full-timer in the Inspector General and his staff. They are here; they do the intensive insider work. I think that with the Inspector General plus the courts exercising the review function on the judicial warrants plus the accountability of the Solicitor General you complete the matrix of review or oversight with the part-time Security Intelligence Review Committee.

## [Traduction]

disant que plus les procédures judiciaires traînent en longueur, moins on a de chances d'obtenir justice. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi il a fallu attendre neuf ans pour que les agences de sécurité du Canada, avant et après la création du SCRS, décident qu'Alberto Rabilotta est une menace à la sécurité du Canada?

**M. Atkey:** Je ne peux pas vous répondre. Le comité se penche actuellement sur cette affaire et étant donné notre rôle d'arbitres, nous ne pouvons pas nous permettre de faire des commentaires à ce sujet.

**M. Nunziata:** Pouvez-vous au moins nous éclairer sur les allégations qui pèsent contre M. Rabilotta?

**M. Atkey:** Monsieur Nunziata, je suis sûr que vous comprenez notre position en tant qu'arbitres dans cette affaire. Il serait inacceptable que nous fassions des commentaires à ce stade et cela pourrait même nuire à monsieur Rabilotta. Il n'y a pas encore eu d'audience.

**M. Nunziata:** En tiendrez-vous compte dans votre prochain rapport, lorsqu'une décision aura été rendue?

**M. Atkey:** Je ne suis pas en position de vous répondre tant que l'affaire n'aura pas été entendue et j'estime que je nuirais et au système établi et à la personne en cause si je faisais des commentaires à ce stade.

**M. Nunziata:** À plusieurs reprises, vous avez fait allusion au fait que les membres du Comité siègent à temps partiel. Vous avez remercié le ciel de pouvoir vous replonger dans la réalité quotidienne. À votre avis, compte tenu de votre expérience de ces quelque douze derniers mois, pensez-vous que le Comité devrait siéger en permanence?

**M. Atkey:** À mon avis, et sans prendre la parole au nom du comité, je dirais qu'il est bon que l'organe de surveillance externe soit formé de personnes siégeant à temps partiel, qui exercent d'autres fonctions, jouent un rôle actif dans leur communauté et leur profession et ont cette particularité de représenter les trois partis, comme je l'ai déjà mentionné.

Ma propre expérience, pour avoir déjà travaillé à Ottawa dans d'autres fonctions, m'a appris que dans le domaine du renseignement de sécurité, si l'on passe trop de temps dans ce milieu à s'occuper de ce genre de problèmes, on a tendance à se laisser absorber par le système. Après deux ou trois jours d'audiences et de réunions, c'est presque un soulagement de changer de milieu et de parler à toutes sortes de gens, hommes d'affaires, dirigeants syndicaux ou enseignants d'opinions différentes.

L'inspecteur général et son personnel se consacrent à leur tâche à plein temps. Ils sont ici en permanence et se chargent du dur travail interne. Je crois qu'entre l'inspecteur général et les tribunaux chargés de surveiller les mandats, le solliciteur général tenu de rendre des comptes et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui siège à temps partiel, nous avons tous les organes nécessaires pour exercer la fonction de surveillance.



[Text]

So, speaking personally, I think it is better part-time rather than full-time.

**Mr. Nunziata:** Yes, we as politicians have the same problem at times in not seeing the forest for the trees.

Given what appears to be an increasing workload for the committee and given your position that the members should be part-timers, what is the solution if the workload increases? Is it to expand the number of people on the committee?

**Mr. Atkey:** I do not think we have a problem of overload yet. My staff may not agree with that. I think we have a very hard-working and efficient and productive staff of 13 persons who service both the oversight and the complaints functions.

**Mr. Nunziata:** You emphasized the word "yet". What do you anticipate in the future?

**Mr. Atkey:** I think the thing entirely depends on the number of complaints. If I may be candid for a moment, I think the level of complaints in the past year has been substantial. We have heard and completed 21 cases. We have quite a longer list of cases on our agenda. I think 13 citizenship cases came in towards the end of the fiscal year. We will have to wait and see.

It would be a great concern to me—and, I think, to the committee—if the workload on the complaints became so overbearing that we began to take our eye off the principal oversight function which I think Parliament intended us to perform. If that began to happen—and it has not at this stage—then it would be open to Parliament, or indeed this committee, to go back to the drawing-board and perhaps pick up the original recommendation of the McDonald commission and say we should have two bodies: a quasi-judicial body to hear complaints, perhaps retired judges, and they could do that part-time or full-time; and the parliamentary oversight body, which is essentially what our committee's primary function is.

So far we have been able to perform this hybrid function, and I hope we will in future because there is a certain value in having the insights that each function gives you. But if it does become overly burdensome then that is something Parliament will have to solve.

**Mr. Nunziata:** Could I ask you whether the Security Intelligence Service is in any way involved with the investigation of alleged Nazi war criminals in Canada?

**Mr. Atkey:** I am not able to identify specific targets or to confirm or deny that.

**Mr. Nunziata:** I am not asking you to identify specific targets; I am asking whether the Security Intelligence Service is involved in that operation.

**Mr. Atkey:** Well, for me to answer that question would be to identify a target, would it not?

[Translation]

Voilà pourquoi je pense qu'il est préférable que le comité siège à temps partiel plutôt qu'à plein temps...

**M. Nunziata:** Je comprends. En tant que politiciens, nous avons parfois le même problème: les arbres cachent la forêt.

Puisque la charge de travail du comité semble augmenter et que vous êtes en faveur du temps partiel pour les membres, quelle solution entrevoyez-vous pour faire face à une charge de travail plus lourde? Pensez-vous qu'il faudra augmenter le nombre des membres qui siègent au comité?

**M. Atkey:** Je ne crois pas que nous soyons surchargés de travail, du moins pas encore. Mais mon personnel n'est peut-être pas du même avis. Treize personnes fournissent un travail intensif, efficace et productif et voient aux activités de surveillance et au règlement des plaintes.

**M. Nunziata:** Vous avez dit «pas encore». Vous attendez-vous à un changement?

**M. Atkey:** Je crois que cela dépend uniquement du nombre de plaintes. Honnêtement, je pense que l'année dernière nous avons eu une charge de travail assez lourde. Nous avons entendu et réglé 21 causes. Mais notre agenda est beaucoup plus chargé que cela. Je crois qu'à la fin de l'année financière, 13 affaires de citoyenneté nous ont été déferées. Nous verrons avec le temps.

Personnellement, je m'inquiéterais, et les autres membres du comité aussi sans doute, si le nombre de plaintes augmentait au point que nous soyons amenés à négliger notre fonction de surveillance, qui est, à mon avis, la principale fonction que le Parlement veut nous voir remplir. Si cela commençait à se produire, mais nous n'en sommes pas là, il appartiendrait alors au Parlement, et certainement à notre comité, de repenser notre rôle et peut-être d'adopter la recommandation originale de la Commission McDonald et de nous doter de deux organes: un organe quasi judiciaire pour entendre les plaintes, composé peut-être de juges à la retraite qui pourraient siéger en permanence ou à temps partiel, et un organe parlementaire chargé de la surveillance, qui est en fait la première attribution de notre Comité.

Jusqu'à présent, nous avons été capables de nous acquitter de cette fonction hybride, et j'espère que nous pourrions continuer de le faire car c'est certainement important de pouvoir voir les choses de ce double point de vue. Par contre, si la charge de travail devenait trop lourde, le Parlement devrait prendre une décision.

**M. Nunziata:** Pourriez-vous me dire si le Service canadien du renseignement de sécurité participe, d'une façon ou d'une autre, à la recherche des présumés criminels de guerre nazis qui pourraient se cacher au Canada?

**M. Atkey:** Je ne peux pas vous indiquer de cas précis ni confirmer ou nier ce à quoi vous faites allusion.

**M. Nunziata:** Je ne vous demande pas de m'indiquer des cas précis. Je vous demande si le Service canadien du renseignement de sécurité participe à ces activités.

**M. Atkey:** Répondre à votre question reviendrait à citer des cas, je crois.

[Texte]

**Mr. Nunziata:** As individuals? I am not asking to name individuals. I am asking whether the service is assisting the RCMP. I understand the RCMP have one or more persons involved in tracking down alleged Nazi war criminals in Canada. I am asking whether the Security Intelligence Service is involved as well.

**Mr. Atkey:** I am not able to answer that question.

**Mr. Nunziata:** From lack of knowledge or from . . . ?

**Mr. Atkey:** Because to answer the question would be to identify a targeted organization. So I cannot confirm or deny.

**Mr. Nunziata:** What targeted organization?

**Mr. Atkey:** The organization you mentioned, or groups of organizations.

**Mr. Nunziata:** Since when are alleged Nazi war criminals an organization in Canada? Are you suggesting that they have organized in some fashion?

**Mr. Atkey:** No. I would prefer . . . and I think it is inappropriate to answer the question for the reasons I gave.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Nunziata. Your time has expired. We will now go back to the government side for 15 minutes.

We will start with Mr. Redway.

• 1645

**Mr. Redway:** I just want to clarify the question of reports to Cabinet Ministers, Mr. Atkey. Under the legislation, as I understand it, CSIS is directed to do its reporting through the Solicitor General and/or the Deputy Solicitor General. Is that correct?

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Redway:** You have indicated that apart from reporting to the Solicitor General, there was one report—am I correct?—one report only to the Prime Minister.

**Mr. Atkey:** Yes, "or information" is the term that is used in section 19.

**Mr. Redway:** Have there been reports to any other Cabinet Ministers, apart from the Solicitor General and the Prime Minister?

**Mr. Atkey:** Again, without wanting to paraphrase section 19, Mr. Redway, there is information passed to the Secretary of State for External Affairs, to the Minister of Immigration, to the Minister of Justice and Attorney General for Canada, the Minister of National Defence, and the Secretary of State in citizenship matters. This information is always passed where in the opinion of the Solicitor General . . . he is the gatekeeper, if you will, who must approve the passage of this

[Traduction]

**M. Nunziata:** Vous voulez dire des personnes? Je ne vous demande pas de me citer des noms. Je vous demande si la SCRS prête main-forte à la GRC. Je crois savoir qu'à la GRC, il y a au moins une personne chargée de rechercher les présumés criminels de guerre nazis qui pourraient se cacher au Canada. Je vous demande donc si le SCRS participe à ces activités?

**M. Atkey:** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

**M. Nunziata:** Parce que vous n'en savez rien ou parce que . . . ?

**M. Atkey:** Parce que répondre à votre question reviendrait à indiquer un organisme en particulier. C'est pourquoi je ne peux répondre ni par oui ni par non.

**M. Nunziata:** Quel organisme en particulier?

**M. Atkey:** Celui que vous avez mentionné ou un groupe d'organismes.

**M. Nunziata:** Depuis quand les présumés criminels de guerre nazis appartiennent-ils à un organisme au Canada? Voulez-vous dire par là qu'ils se sont regroupés d'une certaine façon?

**M. Atkey:** Non. Je préférerais d'ailleurs . . . et de toute façon il serait inacceptable que je réponde à votre question pour les raisons que je vous ai indiquées.

**Le président:** Merci, monsieur Nunziata. Votre période de questions est terminée. Pendant les 15 prochaines minutes, nous allons donner la parole aux représentants du gouvernement.

Nous commencerons par M. Redway.

**M. Redway:** Monsieur Atkey, j'aimerais revenir sur la question des rapports qui sont transmis aux ministres. Si je comprends bien, le SCRS doit, en vertu de la Loi, faire des comptes rendus au solliciteur général ou au sous-solliciteur général. Est-ce exact?

**M. Atkey:** Oui.

**M. Redway:** Vous avez également indiqué qu'en plus des rapports qui sont transmis au solliciteur général, un rapport, je crois, a été communiqué au Premier ministre.

**M. Atkey:** Oui, ou plutôt des «informations» comme il est dit à l'article 19.

**M. Redway:** À part le solliciteur général et le Premier ministre, d'autres ministres ont-ils reçu des rapports?

**M. Atkey:** Sans reprendre textuellement l'article 19, disons, monsieur Redway, que des informations sont communiquées au secrétaire d'État aux affaires extérieures pour tout ce qui touche la conduite des affaires internationales, au ministre de l'Immigration, au ministre de la Justice et au Procureur général du Canada, au ministre de la Défense nationale, et enfin au secrétaire d'État pour ce qui est des questions de citoyenneté. La communication de ces informations doit



[Text]

information to those respective Ministers, and he obviously would want to be concerned that the information related to the responsibilities of those respective Ministers.

**Mr. Redway:** So in fact there have been reports or communications that have gone to all of these different people—is that what you are saying?—with the knowledge and consent of the Solicitor General.

**Mr. Atkey:** Yes, I would use the term “information” rather than “report”.

**Mr. Redway:** And the same would apply with the Prime Minister's information; it was not a report, then; it was information?

**Mr. Atkey:** Again, yes, it would come under section 19.(2)(d).

**Mr. Redway:** So there have been a variety of these reports, or information passed on to a variety of Cabinet Ministers, including the Prime Minister, over a period of time.

**Mr. Atkey:** That is essentially one of the potential functions of CSIS; to collect security intelligence for the Government of Canada.

**Mr. Redway:** And to pass it on to the Solicitor General, who then makes a decision as to who else it should be passed on to. Is that what you are saying?

**Mr. Atkey:** Or to the appropriate Minister, with the consent of the Solicitor General.

**Mr. Redway:** So it could have gone to other Cabinet Ministers, with the consent—

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Redway:** In fact it has, is that what you are telling me?

**Mr. Atkey:** Yes, it has.

**Mr. Redway:** It has gone to all of the five others you have described?

**Mr. Atkey:** And there may be others as well. I could conceive of—and I am speculating here—the Minister of Energy, Mines and Resources, the Minister of International Trade, just to name two examples.

**Mr. Redway:** Has your committee had occasion to review that aspect of the use of this information?

**Mr. Atkey:** That has not been an area of intense scrutiny by the committee to date. We are encouraging the Inspector General to make that an area of his intense scrutiny and we will work with him and be in a position to comment on the result of his work.

**Mr. Redway:** The scrutiny you are planning for communication to the Prime Minister: is that just part of the scrutiny you are planning for all of the Cabinet?

**Mr. Atkey:** Yes, that would fall in that particular context.

[Translation]

toujours être approuvée par le solliciteur général... autrement dit, il doit s'assurer, avant que ces informations ne soient transmises aux ministres, qu'elles sont bien du ressort de ces derniers.

**M. Redway:** Des rapports ou des communications ont été transmis à toutes ces personnes avec l'assentiment du solliciteur général. C'est bien ce que vous voulez dire?

**M. Atkey:** Oui, mais je parlerais plutôt d'informations au lieu de rapports.

**M. Redway:** Alors ce sont des informations qui ont été transmises au Premier ministre, et non un rapport.

**M. Atkey:** C'est exact. Cela est conforme à l'article 19 (2) d).

**M. Redway:** Divers rapports, ou plutôt des informations, ont donc été transmis à divers ministres, y compris au Premier ministre.

**M. Atkey:** C'est justement l'une des fonctions du SCRS, de recueillir pour le compte du Gouvernement du Canada des informations ayant trait à la sécurité.

**M. Redway:** Et de les transmettre au solliciteur général, qui doit décider à quelles autres personnes il doit les communiquer. C'est bien ce que vous dites?

**M. Atkey:** Ou au ministre concerné, avec l'approbation du solliciteur général.

**m. Redway:** Les informations auraient donc pu être communiquées à d'autres ministres, avec l'approbation...

**M. Atkey:** Oui.

**m. Redway:** C'est ce qui s'est produit n'est-ce pas?

**M. Atkey:** Oui, c'est cela.

**M. Redway:** Des informations ont été transmises à chacun des cinq ministres que vous avez mentionnés.

**M. Atkey:** Et à d'autres peut-être. J'imagine—je ne fais ici qu'émettre des hypothèses—que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et le ministre du Commerce extérieur, pour ne nommer que ceux-là, auraient pu également recevoir des informations.

**M. Redway:** Votre comité s'est-il penché sur cet aspect de la destination des informations?

**M. Atkey:** Le comité ne s'est pas encore livré à un examen détaillé de la question. Nous avons demandé à l'inspecteur général d'étudier la question à fond, étude à laquelle nous participerons, et nous serons en mesure de commenter les conclusions qui en seront tirées.

**M. Redway:** Cette étude que vous projetez faire sur les communications aux ministres de l'ensemble du Cabinet portera-t-elle également sur les communications au Premier ministre?

**M. Atkey:** Oui, c'est le même contexte.

*[Texte]*

**Mr. Redway:** So in your examination you are examining all of these communications or—

**Mr. Atkey:** To make sure that—

**Mr. Redway:**—whatever they are?

**Mr. Atkey:**—there is full compliance in section 19, that is correct.

**Mr. Redway:** Right. Have you any ideas as to the numbers of these communications at this stage?

**Mr. Atkey:** No, we have never quantified it in that sense. That would be in the Inspector General's study.

**Mr. Redway:** That would be for each one of the Cabinet Ministers, where there has been a communication that has gone to another Cabinet Minister other than the Solicitor General.

**Mr. Atkey:** Yes. But I can tell you—and let me speak briefly from experience in a prior life, as a former Minister of Immigration—you can imagine that a Minister of Immigration in the course of a week receives a great deal of information—

**Mr. Redway:** I am sure.

**Mr. Atkey:**—concerning cases requiring decisions; and that information for the most part comes from either the RCMP or the CSIS.

**Mr. Redway:** The decision as to whether it goes to the Cabinet Minister directly: is that something that is made by CSIS or is it something that is made by the Solicitor General?

• 1650

**Mr. Atkey:** Well, I think it would be information that would be considered by CSIS in the first instance as relevant to that particular Minister. They have collected it and they said this may be of use. I think the flow of the information is controlled by the Solicitor General.

**Mr. Redway:** But it does not all flow to the Solicitor General, who then decides.

**Mr. Atkey:** I think, by its very nature, it would be obvious who the ultimate consumer would be.

**Mr. Redway:** But it goes originally to the Solicitor General, is that correct?

**Mr. Atkey:** Well, he would at least see it or have an opportunity to see it, or he and his staff would see it.

**Mr. Redway:** And under the act he would put some approval on whether it goes or not.

**Mr. Atkey:** Well, as the section said, if it goes to any Ministers other than the ones I have named, National Defence, External Affairs or Attorney General of Canada, it must be in the opinion of the Minister necessary in the public interest, and that public interest must outweigh any invasion of privacy that would result from disclosure to the other Minister. If it is clearly within investigative matters within the purview of the

*[Traduction]*

**m. Redway:** Vous passerez donc au crible toutes ces informations ou ...

**M. Atkey:** Dans le but de s'assurer qu'elles ...

**m. Redway:** ... peu importe leur nature?

**M. Atkey:** sont faites en conformité de l'article 19. C'est bien cela.

**M. Redway:** Parfait. Avez-vous une idée du nombre de communications qui ont été faites jusqu'à ce jour?

**M. Atkey:** Non, nous n'en avons jamais fait le compte. Cela sera du ressort de l'inspecteur général.

**M. Redway:** On tiendra compte des communications faites à chacun des ministres, de toutes les informations transmises à d'autres personnes que le solliciteur général?

**M. Atkey:** Oui. Mais je peux vous dire—et je parle ici en connaissance de cause en ma qualité d'ancien ministre de l'Immigration—vous n'avez pas idée du nombre d'informations qui peuvent être communiquées au ministre de l'Immigration en l'espace d'une seule semaine ...

**M. Redway:** Je n'en doute pas.

**M. Atkey:**—informations qui doivent être suivies de décisions et qui lui ont été transmises pour la plupart par la GRC ou le SCRS.

**M. Redway:** Est-ce le SCRS ou le solliciteur général qui prend la décision de transmettre directement ces informations à un ministre?

**M. Atkey:** Je crois que c'est d'abord le SCRS qui détermine si les informations relèvent de la compétence de ce ministre. Ce sont eux qui recueillent les renseignements et ils savent de quelle utilité ils peuvent être. D'après moi, le solliciteur général contrôle la circulation des informations.

**M. Redway:** Mais les informations ne passent-elles pas toutes par le solliciteur général, qui décide ensuite à qui elles doivent être transmises?

**M. Atkey:** Je crois qu'il n'est pas difficile, de par la nature même des informations, de voir à qui elles doivent s'adresser en dernier ressort.

**M. Redway:** Mais elles sont d'abord transmises au solliciteur général, est-ce bien exact?

**M. Atkey:** Eh bien, tout au moins il les voit ou il a l'occasion de le faire, ou lui et son personnel les examinent.

**M. Redway:** Et en vertu de la Loi, il doit en quelque sorte approuver ou non leur communication.

**M. Atkey:** Eh bien, comme le précise la Loi, pour que les informations puissent être transmises à d'autres ministres que ceux que j'ai déjà mentionnés, le ministre de la Défense nationale, celui des Affaires extérieures et le Procureur général du Canada, il faut que le Ministre juge que leur communication est essentielle pour des raisons d'intérêt public et qu'elle justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée. Si



[Text]

Minister of Justice and the Attorney General, or within international affairs relating to Minister of External Affairs or within the field of National Defence, then clearly you do not have to have the advance permission, if you will, of the Solicitor General.

**Mr. Redway:** Does your examination, your inquiry, deal only with those who need the advance permission of the Attorney General?

**Mr. Atkey:** No, it will deal with the whole gamut of section 19.

**Mr. Redway:** I see. Okay.

Can I ask you a question relating to another area? I have had concern expressed to me by law enforcement officers, not federal law enforcement officers but others, about the role of the CSIS in relation to the role of other similar bodies in other countries and the growth of activities that take place, particularly with respect to the physical presence of representatives of bodies like CSIS in other countries. Is there such a physical presence in another country on the part of the CSIS?

**Mr. Atkey:** Canada, unlike other countries, does not have an offensive intelligence-gathering function. We do not have a CIA.

**Mr. Redway:** Well, that is really what we are getting at.

**Mr. Atkey:** However, there are CSIS officers, called liaison officers, posted abroad in major posts to collect information in a defensive sense and to provide the sort of information that is described in section 12 of the act. Indeed, it would be quite improper for them to engage in any offensive intelligence-gathering function, but in terms of liaising with other intelligence in collecting information, yes they exist.

**Mr. Redway:** Are you monitoring or do you have a mechanism for monitoring to ensure that it is a defensive function as opposed to an offensive function on the part of these agents in other foreign countries?

**Mr. Atkey:** We attempt to. We do not do it comprehensively because to do that properly would involve a lot of foreign travel. In the two foreign visits that the committee has had to Washington and to London, we have met and had extensive briefings and questioned extensively the liaison officer in Washington and in London and are satisfied as to the propriety of their role there.

We should say that, in terms of major policy issues, and this will be addressed in the annual report about to come, the question of whether Canada should have an offensive policy is one we think should be addressed at some point. It is not up to our committee to make that determination. It is probably a matter that should be addressed by Parliament at some point. One can clearly ask, and I think it is a legitimate question to ask, whether Canada, dealing in the modern world, should strictly take a defensive role when so many of our allies are

[Translation]

les informations sont clairement du ressort du service des enquêtes du ministre de la Justice et du procureur général, ou si elles concernent les affaires internationales qui sont de la compétence du ministre des Affaires extérieures ou encore si elles relèvent de l'autorité de la Défense nationale, vous n'avez définitivement pas besoin d'obtenir la permission préalable, pourrions-nous dire, du solliciteur général.

**M. Redway:** Votre examen, ou plutôt votre enquête, porte-t-elle uniquement sur les communications qui doivent être approuvées au préalable par le procureur général?

**M. Atkey:** Non, elle porte sur toute l'étendue de l'article 19.

**M. Redway:** Je vois.

Puis-je vous poser une question sur un autre sujet? Des agents chargés de l'application de la loi, pas des fonctionnaires du fédéral mais des agents d'autres services, m'ont fait part de leurs inquiétudes au sujet du rôle du SCRS par rapport à celui des organismes semblables qui existent à l'étranger et de l'accroissement des activités, notamment en ce qui concerne la présence dans d'autres pays de représentants des organismes étrangers qui sont le pendant du SCRS. Le SCRS a-t-il aussi des représentants à l'étranger?

**M. Atkey:** À la différence des autres pays, le Canada n'a pas de stratégie offensive en matière de renseignement. Nous n'avons pas de CIA.

**M. Redway:** C'est justement où je voulais en venir.

**M. Atkey:** Il y a cependant des agents du SCRS, des agents de liaison pour être plus précis, qui sont affectés à l'étranger, dans différents pays, dans le but de recueillir des renseignements strictement sur le plan défensif et d'obtenir les informations dont il est question à l'article 12 de la Loi. D'ailleurs, il ne serait pas du tout convenable qu'ils adoptent une stratégie offensive de collecte de renseignements, mais ils sont effectivement chargés de se tenir en liaison avec d'autres services du renseignement.

**M. Redway:** Vous assurez-vous ou êtes-vous en mesure de vous assurer que ces agents qui travaillent à l'étranger ont bien un rôle défensif et non offensif?

**M. Atkey:** Nous nous y efforçons. Mais il nous est impossible de le faire dans tous les cas puisqu'il faudrait pour cela faire de nombreux voyages à l'étranger. Des membres du Comité ont rendu visite aux agents de liaison qui travaillent à Washington et à Londres. Après s'être entretenus longuement avec eux, ils sont convaincus que ces agents s'acquittent correctement de leurs fonctions.

J'ajouterai au sujet du rôle défensif ou offensif des services de renseignement canadiens qu'il s'agit d'une question importante dont nous avons traité dans notre rapport annuel, qui devrait paraître sous peu, et sur laquelle il faudrait prendre position. Ce n'est pas à notre Comité de le faire. C'est une question sur laquelle le Parlement devrait plutôt se pencher. Nous sommes en droit de nous demander si le Canada devrait, dans le contexte actuel, s'en tenir strictement à un rôle défensif alors que bon nombre de nos alliés ne le font pas. Le Comité

*[Texte]*

not. The committee does not have a view but the committee is of the opinion that it is an issue that should be debated and should be publicly debated.

**Mr. Redway:** Does CSIS have a view on that which you have examined?

**Mr. Atkey:** I do not believe CSIS has a corporate view.

**Mr. Redway:** Has it has come to your attention, as a result of your examining CSIS or as a result of recommendations that have been made?

• 1655

**Mr. Atkey:** I think it is both. I think it is examining CSIS, talking to individual CSIS officers, examining the position of Canada in the context of the superpowers and other countries of the West and the East, the Far East. There are many Canadians who have written to us or with whom we have had discussions. We have had an academic seminar, for example, and many Canadians asked why Canada continues to deny itself the benefits of an intelligence capability abroad when so many foreign intelligence agencies are operating offensively within Canada.

I do not think in the 1980s—and I am speaking personally—you can duck that question. I do not believe it is the role, however, of our committee to decide that question. I think it is too important. I think it should be decided by Parliament.

**Mr. Redway:** You would be trying to put the question to Parliament, though. Is that how you would—

**Mr. Atkey:** I think our view, which will be expressed in the annual report, is a legitimate subject for debate as a major policy issue.

**The Acting Chairman (Mr. Daubney):** Mr. Redway, in fairness to your two colleagues, I wonder if we can pass. We have only five minutes left.

Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** Thank you, Mr. Chairman. Maybe I could pursue Mr. Redway's line of questioning. Do you believe that in a way we should have not only a passive but an active participation in . . . ?

**Mr. Atkey:** I did not say that, Dr. Kindy. I said the committee believes and I believe personally that it is a legitimate subject for debate. We do not have a committee view on the subject, and I personally have not made up my mind. I think there are strong arguments on both sides.

*[Traduction]*

n'a pas d'opinion précise sur le sujet, mais nous sommes d'avis qu'il faudrait se pencher sur la question et qu'il faudrait en faire un débat public.

**M. Redway:** Le SCRS s'est-il prononcé sur cette question?

**M. Atkey:** Je ne crois pas que le SCRS ait fait connaître sa position officielle.

**M. Redway:** Avez-vous pris connaissance de ce problème au cours de vos activités de surveillance du SCRS ou dans des recommandations qu'on vous a faites?

**M. Atkey:** Je pense qu'il y a eu des deux. C'est dans le cadre des activités de surveillance du SCRS, des échanges avec des agents du SCRS et de l'étude de la position du Canada par rapport aux superpuissances, aux autres pays occidentaux et aux pays de l'Est et de l'Extrême-Orient. De nombreux Canadiens nous ont écrit ou nous ont fait part de leur point de vue. Par exemple, nous avons tenu une séance d'étude et de nombreux Canadiens se sont alors demandé pourquoi le Canada continue de se priver des avantages que lui procurerait un service de renseignements à l'étranger, alors qu'un si grand nombre de services de renseignements étrangers exercent leurs activités au Canada à des fins offensives.

Je ne crois pas que dans le contexte des années 1980—et j'exprime ici mon point de vue personnel—il soit possible d'éluder cette question. Cependant, je ne pense pas qu'il soit du ressort de notre comité de prendre une décision à ce sujet. C'est une question trop importante. C'est le Parlement qui devrait décider.

**M. Redway:** Vous feriez toutefois des tentatives en vue de pousser le Parlement à se pencher sur ce problème. Est-ce de cette manière que . . .

**M. Atkey:** Je crois que notre point de vue, que nous exposerons dans notre rapport annuel, est qu'il s'agit d'une position de principe importante qui doit faire l'objet d'un débat.

**Le président suppléant (M. Daubney):** Monsieur Redway, par égard envers vos deux collègues, je me demande si nous ne pourrions pas laisser la parole à quelqu'un d'autre. Il ne reste plus que cinq minutes.

Monsieur Kindy.

**M. Kindy:** Merci, monsieur le président. Je pourrais peut-être poursuivre dans le même sens que M. Redway. Êtes-vous d'avis que d'une certaine manière, nous devrions avoir une participation non seulement passive, mais également active dans . . . ?

**M. Atkey:** Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur Kindy. J'ai dit que le comité pense, et je le pense aussi personnellement, que cette question est suffisamment importante pour qu'elle fasse l'objet d'un débat. Le comité n'a pas pris position à ce sujet et pour ma part, je n'ai pas encore pu me décider. Je crois qu'il y a des arguments valables d'un côté comme de l'autre.



[Text]

**Mr. Kindy:** But you said foreign countries have activity here.

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Kindy:** How can you respond if your own agency is limited by law and cannot be active in other countries?

**Mr. Atkey:** That is a question many Canadians have asked us.

**Mr. Kindy:** So are you going to give a personal view? You said you have not made up your mind.

**Mr. Atkey:** I have not made up my mind. The other side of that coin is: Are Canadians prepared to authorize, by legislation or otherwise, the sort of covert functions performed around the world by the CIA? That is another way of putting it, and I am not sure Canadians are yet prepared to take that step.

**Mr. Redway:** Which head of state shall we kidnap?

**Mr. Kindy:** Can I ask you this? As you know, France and England, I think, have expelled quite a few eastern European diplomats in recent years, quite a number of them, and I think Canada has not done it the same way. Is it because there is no espionage going on in Canada or is it because we have better relations with eastern European countries?

**Mr. Atkey:** I am not in a position to answer that one.

**Mr. Kindy:** It is strange, I find, that France expelled something like 400 Soviet diplomats and Britain 70 or so, and as far as I know, Canada has not expelled any.

**Mr. Atkey:** No, that is not true at all. It was not that long ago, in the last Parliament, when a number of members of the Soviet embassy were expelled as *persona non grata*. I believe in the last fiscal year a Bulgarian diplomat was expelled from Canada as *persona non grata*.

**Mr. Kindy:** Do you believe the fact that CSIS officers are not police officers hampers their activity, or have they expressed any desire to be peace officers as well?

**Mr. Atkey:** No, I think for the most part CSIS officers, having made the option to join and stay with CSIS, recognize that they are no longer police officers. They are security intelligence officers, and there is a clear distinction between the two. Indeed, I think Parliament provided for those who could not make up their minds and wanted to see how it went for a while through the bridge-back provision, which provides that by July 16, 1986, you have to make a decision. If you were formerly RCMP, you have the right to go back with our full status and your salary and pension rights. But you have to make up your mind, and that period is fast approaching. I think that has been a very valuable safety valve that Parliament built into the system.

[Translation]

**M. Kindy:** Mais vous avez dit que d'autres pays exercent ce genre d'activités ici.

**M. Atkey:** Oui.

**M. Kindy:** Comment pouvez-vous faire face à cette situation si les activités de votre organisme sont régies par la loi et si ce dernier ne peut jouer un rôle actif à l'étranger?

**M. Atkey:** Un grand nombre de Canadiens nous ont posé cette question.

**M. Kindy:** Alors pouvez-vous nous donner votre point de vue? Vous avez dit que vous n'aviez pas encore pris position à ce sujet.

**M. Atkey:** Effectivement, je n'ai pas encore pris de décision. L'autre côté de la médaille est le suivant: les Canadiens sont-ils prêts à donner leur accord, en légiférant ou autrement, au même genre d'activités obscures que la CIA exerce à travers le monde? C'est un autre aspect de la question et je suis certain que les Canadiens ne sont pas encore prêts à aller aussi loin.

**M. Redway:** Quel chef d'État devrions-nous kidnapper?

**M. Kindy:** si vous permettez, comme vous le savez, la France et l'Angleterre ont expulsé semble-t-il bon nombre de diplomates de l'Est au cours des dernières années et je ne pense pas que le Canada ait fait de même. Est-ce parce qu'il n'y a pas d'activités d'espionnage au Canada ou bien parce que nous entretenons de meilleures relations avec les pays de l'Est?

**M. Atkey:** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

**M. Kindy:** D'après moi, il est étrange que la France ait expulsé environ 400 diplomates soviétiques et la Grande-Bretagne 70 à peu près, tandis que le Canada n'en a expulsé aucun, que je sache.

**M. Atkey:** Cela ne correspond pas à la réalité. Il n'y a pas si longtemps, au cours du mandat du gouvernement précédent, un certain nombre de personnes travaillant à l'ambassade soviétique ont été expulsées parce qu'elles ont été déclarées *persona non grata*. Je pense qu'au cours de la dernière année financière, un diplomate bulgare a été expulsé pour les mêmes raisons.

**M. Kindy:** Pensez-vous que le fait que les agents du SCRS ne soient pas des agents de police puisse nuire à leurs activités ou bien ont-ils manifesté le désir d'être aussi des agents de la paix?

**M. Atkey:** Non, je pense qu'en général, les agents du SCRS qui ont choisi de faire partie de cet organisme et d'y rester reconnaissent qu'ils ne sont plus des agents de police. Ils sont des agents des services du renseignement et il y a une nette distinction entre les deux. En fait, le Parlement a pris des dispositions pour ceux qui ne pouvaient pas se décider et qui voulaient tirer avantage d'une période d'essai et il est prévu dans la loi que ces derniers auront jusqu'au 16 juillet 1986 pour prendre une décision et réintégrer la GRC s'ils le désirent. Ceux qui prendront cette décision conserveront tous les avantages qu'ils possédaient, auront le même salaire et les mêmes conditions à l'égard du régime de retraite. Ils doivent

[Texte]

**Mr. Kindy:** Have any expressed the desire to leave the service and go back to the RCMP?

**Mr. Atkey:** Some have; some are thinking about it; some have said they will not go back. The proof of the pudding will be the morning of July 17.

**The Acting Chairman (Mr. Daubney):** One last question.

• 1700

**Mr. Kindy:** What is the number of college graduates among the new recruits? Is there a percentage? Do you have any statistics?

**Mr. Atkey:** One hundred percent.

**The Acting Chairman (Mr. Daubney):** Mr. Robinson, you have five minutes if you wish to use it.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

How many of the Canadian Security Intelligence Service officers are women?

**Mr. Atkey:** I do not have the exact proportion. But for reasons that are perhaps more historical than any other, the committee has the view that there are not enough.

**Mr. Robinson:** And you referred in your annual report, which is before the committee, to CSIS's employment policy regarding homosexuals. Is it your understanding that the policy of CSIS is that there shall be no discrimination on the basis of sexual orientation within CSIS?

**Mr. Atkey:** That is correct.

**Mr. Robinson:** And are you satisfied that that policy has, in fact, been implemented in a manner that is satisfactory?

**Mr. Atkey:** We are satisfied to the extent that we have not seen any evidence of such discrimination nor have we had any complaint, under section 41 of the act, alleging discrimination.

**Mr. Robinson:** Fine. You also indicate in your report that you were hoping to receive a comprehensive analysis of operational priorities of CSIS by March 31 of this year. Did you, in fact, receive that comprehensive analysis?

**Mr. Atkey:** Yes, we did.

**Mr. Robinson:** And were you satisfied with the scope of it?

**Mr. Atkey:** For the most part, yes. There were certain deficiencies that we will be noting in our annual report, to be tabled later this month, certain improvements that might be made. But we have now a clearer idea of the operational priorities.

**Mr. Robinson:** If it is possible to qualify it in this way, what proportion of the energies of CSIS would be used for its

[Traduction]

toutefois prendre leur décision et l'échéance approche. Je pense que le Parlement a prévu une excellente soupape de sûreté.

**M. Kindy:** Y en a-t-il qui ont manifesté le désir de quitter le SCRS pour retourner à la GRC?

**M. Atkey:** Certains l'ont fait; d'autres réfléchissent sur la question; d'autres encore ont déjà dit qu'ils ne retourneraient pas à la GRC. Nous en aurons le coeur net le 17 juillet au matin.

**Le président suppléant (M. Daubney):** Dernière question.

**M. Kindy:** Combien d'agents nouvellement embauchés détiennent un diplôme d'études supérieures? Est-ce qu'on en connaît le pourcentage? Est-ce qu'on a des statistiques là-dessus?

**M. Atkey:** Ils en ont tous.

**Le président suppléant (M. Daubney):** monsieur Robinson, vous avez cinq minutes.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

Combien de femmes le Service canadien du renseignement de sécurité compte-t-il parmi ses agents?

**M. Atkey:** Je n'en connais pas le nombre exact. Mais pour des raisons sans doute essentiellement d'ordre historique, il semble de l'avis du Comité que ce nombre ne soit pas assez élevé.

**M. Robinson:** Et dans le rapport annuel que vous avez déposé devant le Comité, il est question de la ligne de conduite du SCRS en ce qui concerne l'embauchage d'homosexuels. Doit-je comprendre que, selon vous, le SCRS ne doit exercer aucune discrimination fondée sur les dispositions sexuelles de ses membres?

**M. Atkey:** C'est exact.

**M. Robinson:** Êtes-vous certain que cette ligne de conduite est vraiment appliquée de façon satisfaisante?

**M. Atkey:** Nous le sommes dans la mesure où nous n'avons été témoins d'aucune preuve de discrimination et n'avons reçu aucune plainte déposée en vertu des dispositions de l'article 41 de la Loi.

**M. Robinson:** Très bien. Le rapport indique également que vous souhaitiez recevoir, au plus tard le 31 mars de l'année courante, une analyse détaillée des priorités opérationnelles du SCRS. Avez-vous bien reçu cette analyse?

**M. Atkey:** Oui, nous l'avons reçue.

**M. Robinson:** Êtes-vous satisfait de son contenu?

**M. Atkey:** En grande partie, oui. Nous avons décelé quelques lacunes dont fait état le rapport annuel qui sera déposé au cours du mois et suggéré certaines améliorations qu'il serait bon d'apporter. mais, nous avons maintenant une meilleure idée de ce que sont les priorités opérationnelles du SCRS.

**M. Robinson:** S'il était possible de l'exprimer en termes de quantité, quel pourcentage de ses ressources le SCRS devrait-



[Text]

counter-subversion element? As you are aware, and have noted on a number of occasions, that element of the mandate under subsection (d) of the definition of "threats to security" is the one that is the most problematic, and certainly historically it has posed the greatest danger to civil liberties. What proportion of their efforts would be going into that particular part of their mandate?

**Mr. Atkey:** I am not able, without causing a problem for national security, to give you the specific percentage. We have that number. We are satisfied that the level is not a matter of major concern, in the sense that we do not think there is a disproportionate allocation of resources to counter-subversion, as opposed to counter-intelligence or counter-terrorism, if you will.

Indeed, I think we will go so far as to ask in our annual report, which is about to be tabled, to what extent should counter-subversion be a subject of activity of CSIS? And that really relates to the definition of "threat to the security of Canada", paragraph (d) of section 2 of the act, which was hotly debated, as you know, Mr. Robinson, in the House. We think that is a subject that should be continuously revisited, because it is so sensitive.

**Mr. Robinson:** One of the concerns that was raised by the McDonald Commission was the number of files that the Canadian Security Intelligence Service had opened on Canadians. Have you addressed yourself to the question of the number of files which CSIS, in fact, has opened on Canadians?

**Mr. Atkey:** We have not addressed it in terms of physical files, as such, except in the context of our complaints hearings, where we have an opportunity to see the sorts of files that are kept, and we will have observations on that point in the context of the individual case. However, we have, through the Inspector General, had an opportunity to look at the targeting process and have some idea of the number of Canadians who are targeted. We give some idea of the extent of that in our annual report, which will be tabled later this month.

**Mr. Robinson:** Do you have any concerns with respect to the power that is given to CSIS under the Canada Evidence Act? Recently, for example, an individual in British Columbia utilized this power—Mr. Wickie, I believe it was—in the Reyat case. He stood up in the middle of the proceedings and said, just a minute. You are not going to answer that question. Let us move on to the next question. The judge, at that point, said, Mr. Gibbons, if you want an answer to that question, you can go to the Federal Court of Canada. But I am not going to grant an adjournment. This preliminary hearing will go ahead.

You are the body, perhaps more than any other, that is in a position to comment on that. Do you have any concerns about that?

[Translation]

il, selon vous, affecter à la contre-subversion? Comme vous le savez, et l'avez d'ailleurs signalé à maintes reprises déjà, cet aspect du mandat du SCRS établi en vertu des dispositions de l'alinéa d) de l'article 2. de la Loi où l'on définit les «menaces envers la sécurité du Canada», constitue l'un des points les plus délicats et qui a toujours représenté le plus de danger pour les libertés civiles. Quelle quantité d'énergie le SCRS devrait-il donc déployer pour remplir cette condition particulière de son mandat?

**M. Atkey:** Je ne peux, au risque de nuire à la sécurité nationale, vous donner des chiffres précis. Nous les connaissons, ces chiffres, et nous sommes d'avis qu'ils ne constituent pas de véritables problèmes, en ce sens que, toutes proportions gardées, les ressources affectées à la contre-subversion paraissent raisonnables si on les compare à celles qu'on a affectées au contre-renseignement ou au contre-terrorisme, par exemple.

Je ne crois même que nous allons demander, dans le cadre du rapport annuel que nous sommes sur le point de déposer, dans quelle mesure le SCRS devrait vraiment s'occuper de contre-subversion. Et nous touchons là à la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» que l'on retrouve à l'alinéa d) de l'article 2. de la Loi et qui, comme vous le savez, monsieur Robinson, a déjà fait l'objet de débats forts animés à la Chambre des communes. Nous pensons qu'il s'agit là d'une question très délicate qu'il faudrait examiner régulièrement.

**M. Robinson:** L'une des préoccupations de la Commission McDonald était le nombre de dossiers constitués par le Service canadien du renseignement de sécurité et visant des citoyens canadiens. Connaissez-vous le nombre exact de ces dossiers?

**M. Atkey:** Nous ne nous sommes pas penchés sur les dossiers comme tels, mais plutôt sur la nature des plaintes entendues qui ont révélé le type de dossiers constitués par le SCRS et nous ont permis de formuler certaines observations relativement à chaque cas. Toutefois, grâce à la collaboration de l'inspecteur général, nous avons eu l'occasion d'examiner les cibles touchées par le Service et avons une vague idée du nombre de Canadiens visés. Le rapport annuel que nous comptons déposer plus tard au cours du mois traite de la question.

**M. Robinson:** Avez-vous des craintes face aux pouvoirs accordés au SCRS en vertu des dispositions de la Loi sur la preuve au Canada? Tout récemment, par exemple, un résident de la Colombie-Britannique s'est servi de ces pouvoirs—je crois que c'était M. Wickie—en rapport avec l'affaire Reyat. Il s'est levé au beau milieu des délibérations et s'est exclamé: «Un instant. Vous n'allez pas répondre à cette question. Passons à la question suivante». Le juge a alors déclaré: «Monsieur Gibbons, si vous voulez connaître la réponse à cette question, vous pouvez vous adresser à la Cour fédérale du Canada. Je n'ai nullement l'intention de lever la séance. Nous allons poursuivre cette enquête préliminaire».

Vous représentez un organisme qui, sans doute plus que tout autre, peut se prononcer sur la question. Avez-vous des craintes à ce sujet?

## [Texte]

**Mr. Atkey:** We are going to look at that. If you take a technical view, it was merely a practical application of the act that was enacted by Parliament. That is what the law says, so that is what was done. However, I can assure you that as part of the briefing we are going to receive a week from Friday, this is a subject that will be on the agenda. We are going to ask for both a full description of what actually took place, other than reading newspaper accounts, why it was done, and is there another way?

• 1705

We encounter the same sort of problem in a slightly different way in our own hearings of complaints, which are, by mandatory provision in the statute, *in camera*, and so therefore the public is not able to see this in operation. However, I can describe it generally. Where you come to a point in the evidence—with the complainant and his or her lawyer there—when evidence will be adduced, perhaps by an intelligence officer, that falls into the area of national security, because it would reveal sources or otherwise constitute a threat to the security of Canada, in our rules—which you have read, Mr. Robinson—we then provide for exclusion of the complainant and their counsel so we can receive the evidence. But then we have worked out a procedure whereby the complainant and the counsel are then brought back into the room and we endeavour to give them a summary of what we said, without disclosing the national security evidence, but trying to give them the gist of the evidence as it was led against them and give them a chance to ask questions, indeed cross-examine, on the basis of the summary.

That is sort of a compromise position, but it seems to have worked for the most part in most cases. It is not perfect, but it is all part of this very delicate task of balancing fairness to the complainant and the requirements of national security. It is a tightrope we have to walk in every case like that, and that is what the court was doing. They may have gone about it in a slightly different way than we would have.

**The Acting Chairman (Mr. Daubney):** You are over time, Mr. Robinson, and I think that perhaps is an appropriate spot at which to end the testimony.

I would like to thank Mr. Atkey for his appearance. On a personal basis, it brought me back 17 years to your first year law course at the University of Western Ontario in constitutional law. I am amazed how few grey hairs you have acquired, particularly given your responsibilities with the committee.

We look forward to seeing you before us in the fall, when we can look at your latest annual report.

Our next meeting is tomorrow at 3.30 p.m.

I adjourn this meeting to the call of the Chair.

## [Traduction]

**M. Atkey:** Nous allons nous pencher sur la question. Si l'on examine la situation d'un point de vue technique, on constate qu'il s'agit simplement d'une application pratique de la loi. On a tout bonnement appliqué la loi. Cependant, je peux vous garantir que cette question sera à l'ordre du jour lorsque nous tiendrons vendredi en huit la séance d'information sur cette affaire. Nous allons exiger une description complète des événements, autre que celle que nous ont transmise les journaux, et demander pourquoi on a agi ainsi et s'il n'y avait rien d'autre à faire.

Nous sommes aux prises avec le même genre de problème, à quelques différences près, lorsque nous examinons les plaintes qui nous sont transmises. Conformément aux dispositions de la loi, les audiences sont tenues à huis clos et le public ne peut donc en suivre le déroulement. Mais je peux vous en donner une description générale. Au cours de la présentation des témoignages où l'on retrouve la plaignant et son avocat, il peut arriver par exemple qu'un agent du renseignement produise des preuves qui relèvent du domaine de la sécurité nationale, en ce sens qu'elles dévoilent des sources ou constituent une menace envers la sécurité du Canada. Nous avons donc établi des règles dont vous avez pris connaissance, monsieur Robinson, et qui nous permettent d'exclure le plaignant et son avocat et d'être en mesure de recevoir ces preuves; le plaignant et l'avocat sont ensuite rappelés et nous leur transmettons un résumé qui, sans divulguer de renseignements sur la sécurité nationale, leur donne l'essentiel de la preuve présentée contre eux afin qu'ils puissent poser des questions et même procéder à un contre-interrogatoire.

Il s'agit là d'un genre de compromis qui s'est avéré positif dans la plupart des cas. Cette façon de procéder n'est pas parfaite mais elle s'inscrit dans le processus très délicat qui consiste à accorder au plaignant la meilleure des chances, sans pour autant nuire à la sécurité nationale. On est chaque fois sur la corde raide comme l'était d'ailleurs le tribunal chargé de l'affaire *Reyat*. Peut-être aurions-nous simplement agi de façon un peu différente.

**Le président suppléant (M. Daubney):** Vous avez dépassé le temps qui vous était alloué, monsieur Robinson, et je crois que nous pourrions en profiter pour mettre fin ici à la présentation des divers témoignages.

Je tiens à remercier monsieur Atkey qui a bien voulu nous honorer de sa présence. J'aimerais ajouter un mot personnel pour préciser que votre présence parmi nous me rappelle le cours de droit constitutionnel que vous donniez aux étudiants de 1ère année de la faculté de droit de l'université Western, il y a 17 ans. Je m'étonne qu'après toutes ces années vous n'ayez pas plus de cheveux gris, compte tenu des responsabilités que vous assumez auprès du Comité.

C'est avec plaisir que nous vous retrouverons ici à l'automne lorsque nous examinerons le dernier rapport annuel du Comité.

Notre prochaine réunion aura lieu demain à 15h30.

La séance est levée jusqu'à la nouvelle convocation du président.





R  
TORONTO UNIV 1299 10013716F  
FACULTY OF LAW LIBRARY MS770372-01  
78 QUEEN'S PARK  
TORONTO  
ON

M5S 2C5



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS/TÉMOIN

*From the Security Intelligence Review Committee:*

Ron Atkey, Chairman.

*Du Comité de surveillance des activités de renseignement  
sécurité:*

Ron Atkey, président.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Wednesday, June 4, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 22

Le mercredi 4 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

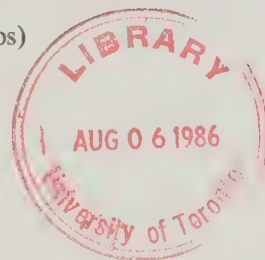
---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 4, 1986

(23)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker, presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Social Science Federation of Canada:* Jack Granatstein, Chairman, Task Force on Access to Information; John McCamus, Dean, Faculty of Law, Osgoode Hall, York University and Don Rowat, Department of Political Science, Carleton University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Jack Granatstein made a statement and, with John McCamus and Don Rowat, answered questions.

At 4:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 JUIN 1986

(23)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 45, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De la Fédération canadienne des sciences sociales:* Jack Granatstein, président, Groupe d'étude sur l'accès à l'information; John McCamus, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall, université York; Don Rowat, Département des sciences politiques, université Carleton.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Jack Granatstein fait une déclaration, puis lui-même, John McCamus et Don Rowat répondent aux questions.

À 16 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Wednesday, June 4, 1986

• 1544

**The Chairman:** I call the meeting to order.

We are resuming our consideration of our Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the Review of the Access to Information and Privacy Acts. We have a very distinguished delegation before us this afternoon, the Social Science Federation of Canada.

• 1545

I am pleased to introduce Prof. Jack Granatstein, who is Chairman of the Task Force on Access to Information; he is one of Canada's pre-eminent historians and writers.

Prof. Granatstein, maybe you would introduce your colleagues, Mr. McCamus and Mr. Rowat, and give us some background on them.

Thank you ever so much for coming. We appreciate your adding to the picture so we can make a wiser—hopefully—report at the end of our term.

**Professor Jack Granatstein (Chairman, Task Force on Access to Information, Social Science Federation of Canada):** Thank you very much, sir.

Prof. Rowat is a political scientist from Carleton, one of the country's leading academic experts on freedom of information. Prof. McCamus is the Dean of Law at Osgoode Hall, at York University, and is another of the country's major experts on access to information, and he has worked as well on the Ontario draft bill on access. Mr. Robert Davidson is the man who really does the work at the Social Science Federation, and he is our administrative aide on this task force.

**The Chairman:** Please make your presentation.

**Prof. Granatstein:** The Social Science Federation of Canada represents some 13,000 scholars from a wide variety of disciplines, including lawyers, political scientists, sociologists, psychologists, economists, geographers, and historians. What we are trying to suggest by saying that is that we speak for a very substantial number of different disciplines, a very substantial proportion of the university academics in this country. Not all academics have the same concerns about the access and the privacy legislation. They will vary from discipline to discipline. But I think there is a general concern that there should be, if possible, a better balance between access and privacy than may exist at the present time.

We cannot claim—we would not claim—that thousands of researchers have tried to make use of the Access to Information Act, nor would we claim they have been stymied in their efforts by the Privacy Act. We do not know how many have used the access act. But we suspect the number is not huge. Undoubtedly, however, the existence of the two acts has helped

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mercredi 4 juin 1986

**Le président:** La séance est ouverte.

Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi en date du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des Lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Nous accueillons cet après-midi une délégation de marque, celle de la Fédération canadienne des sciences sociales.

Je suis heureux de vous présenter le professeur Jack Granatstein, président du Comité d'étude sur l'accès à l'information. Il est l'un des historiens et des écrivains les plus remarquables du Canada.

Professeur Granatstein, auriez-vous l'amabilité de nous présenter vos collègues, M. McCamus et M. Rowat, et de nous parler de leurs antécédents?

Nous vous remercions d'être venus. Nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous et nous espérons pouvoir faire ainsi un rapport plus éclairé à la fin de notre mandat.

**M. Granatstein (professeur, Président, Groupe de travail de la Fédération canadienne des sciences sociales sur l'accès à l'information):** Merci beaucoup, monsieur.

Le professeur Rowat est un politologue de l'université de Carleton et il est l'un des meilleurs spécialistes dans le domaine de la liberté d'information. Le professeur McCamus est doyen de la faculté de droit d'Osgoode Hall, à l'université de York, et il est aussi un grand spécialiste en matière d'accès à l'information. Il a de plus travaillé au projet de loi de l'Ontario sur l'accès à l'information. M. Robert Davidson est le cerveau-moteur de la Fédération, et il est l'adjoint administratif de ce groupe de travail.

**Le président:** Vous pouvez nous présenter votre exposé.

**M. Granatstein:** La Fédération canadienne des sciences sociales représente environ 13,000 universitaires appartenant à diverses disciplines, dont des avocats, des politologues, des sociologues, des psychologues, des économistes, des géographes et des historiens. Nous représentons donc un très grand nombre de disciplines, une très vaste partie des universitaires canadiens. L'intérêt des universitaires vis-à-vis de la réglementation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels varie selon les disciplines. Mais je crois que tous sont d'accord pour l'établissement, dans la mesure du possible, d'un meilleur équilibre entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Nous ne saurions prétendre que des milliers de chercheurs ont tenté d'utiliser la Loi ni que les efforts de ces derniers ont été contrés par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous ne savons pas combien d'entre eux ont eu recours à la Loi sur l'accès à l'information, mais nous ne croyons pas qu'ils soient très nombreux. Toutefois, il est

*[Texte]*

many researchers, including myself, to get access where there might have been little chance before. Indeed, the Public Archives of Canada urge researchers to seek informal access before using the procedures of the access act. I, in fact, have made extensive use of that informal approach to get access to information.

Our brief makes some broad recommendations, to which I will return. But first let me deal with some of the smaller points. The first relates to material released under the access act and the fees that are charged.

Let me give a personal example. I have just used the access act to secure material from the Second World War held in the Department of National Defence. The material I wanted had been released, about two months before I asked for it, to a newspaper reporter who paid \$380 for the processing of that information and for Xeroxing. For me to see these records, I had to pay the same \$380 and apply again under the act.

The question that occurs to me is why was this material, once it had been released to a journalist, not transferred to the Public Archives of Canada or not placed on open shelves in the Department of National Defence? Why is there no record in the Department of National Defence of material that has been declassified and that is now open? Why should I have to pay \$380 for copying—there can be no processing fee, I think, involved in that \$380—when the Xeroxing of the number of pages I got could reasonably be expected to cost about \$80?

Let me refer to another point, the question of foreign nationals. I have made extensive use of records in the United States in my own research, in the United States National Archives, in the Kennedy Library, the Johnson Library, the Eisenhower Library. No bar was placed in my way because I am not an American citizen; nor, I might add with reference to my previous point, was any fee charged to me for using the Freedom of Information Act or for copying material that was declassified for me under the terms of that act in the United States.

• 1550

Under our Access to Information Act, only Canadian citizens can use its provisions. There does not seem to me to be a real reason why that should be so.

Another point: the need for the public interest to be able to override the provisions of the Privacy Act. A professor of history at Laval University has been trying to write about a French war criminal who came to Canada after 1945. This man, who was a capital criminal in France, came into this country and lived here for a number of years before he eventually went to South America.

Much information on this war criminal has been in the public domain for some years. This academic, however, tried to get the full story as academics tend to try to do. He wanted to see the Employment and Immigration files on this man who had been dead for more than 10 years. The department refused to give access to the records relating to Conte de Bernanville.

*[Traduction]*

indéniable que ces deux lois ont aidé de nombreux chercheurs, dont moi-même, à avoir accès à des renseignements qu'il n'aurait guère été possible d'obtenir auparavant. Les Archives publiques incitent en effet les chercheurs à obtenir l'accès à l'information de façon non officielle selon le processus prévu dans la Loi sur l'accès à l'information. C'est d'ailleurs cette méthode que j'ai adoptée pour obtenir des renseignements.

Notre mémoire soumet quelques propositions générales sur lesquelles je veux revenir. Mais voyons d'abord certains points mineurs. Le premier a trait aux documents communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et aux droits exigés.

Prenons mon exemple personnel. Je me suis servi de la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir, auprès du ministère de la Défense nationale, des documents datant de la Deuxième Guerre mondiale. Les documents que j'ai demandés avaient été remis, environ deux mois plus tôt, à un reporter qui a dû déboursier 380\$ pour le traitement et la photocopie des documents. Pour pouvoir consulter ces dossiers, j'ai dû payer cette même somme et me prévaloir à nouveau de la loi.

Je me demande pourquoi ces documents, après avoir été remis à un journaliste, n'ont pas été transférés aux Archives publiques du Canada ou tout simplement placés sur des rayons au ministère de la Défense nationale. Pourquoi la Défense nationale ne possède-t-elle pas un dossier des documents déclassifiés et désormais libres d'accès? Pourquoi devrais-je payer 380\$ en frais de photocopie—je ne crois pas que ce montant couvre les frais de traitement—alors qu'il ne m'en coûterait normalement pas plus de 80\$?

Prenons un autre cas, celui des ressortissants étrangers. Au cours de ma recherche, j'ai fait un usage considérable de dossiers américains, aux Archives nationales des États-Unis, aux bibliothèques Kennedy, Johnson et Eisenhower. Aucun obstacle n'a été dressé devant moi parce que je ne suis pas citoyen américain; et, pour en revenir au point précédent, aucun frais ne m'a été imposé pour faire appel à la Loi américaine sur la liberté d'information ou pour photocopier des documents déclassifiés pour moi en vertu de cette même loi.

Notre Loi sur l'accès à l'information n'étend ses avantages qu'aux citoyens canadiens. Cette restriction ne m'apparaît pas justifiée.

Autre point: la nécessité pour l'intérêt public de pouvoir l'emporter sur les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Un professeur de l'Université Laval a tenté de faire un travail sur un criminel de guerre français qui vint au Canada après 1945. Cet homme, condamné à mort en France, vint s'établir au Canada et y vécut un certain nombre d'années pour finalement émigrer en Amérique du Sud.

Pendant quelques années, nombre de renseignements sur ce criminel de guerre ont été de notoriété publique. Comme tout bon universitaire, notre professeur de l'Université Laval a essayé d'obtenir des renseignements complets sur cet homme. Il a voulu voir les dossiers d'Employ et Immigration Canada



*[Text]*

Is a war criminal entitled to privacy... should he be? Should the public interest not override any such right if it exists? In our brief we suggest that perhaps the Privacy Act be amended to deal with such cases.

Another point concerns the passage of time. In our brief we cite a professor at Memorial University who is working on the Winnipeg General Strike of 1919. He wanted to find out who the informers were who were used by the Northwest Mounted Police to report on the activities of the strikers. He wanted to find out what they were reporting and what attention was paid to the information they provided.

The RCMP said he could see these files if he could demonstrate that the individuals were dead for more than 20 years, as specified in the Privacy Act. That, I suppose, is not unreasonable. That is what the act says, after all. In other words, without the names, he could not determine if the people were dead. The problem was that the RCMP gave him documents with the names struck out so he could not determine the date of death. In other words, he was in a classic catch-22 situation. He did not have the names so he could not find out when they died. He did not know when they died, so he could not find out the names. Now, I know the act is not intended to work that way, but that is the way it worked in this particular case.

We suggest, in our brief, ways that the date of death provision might be modified. We suggest 10 years instead of 20 years. But there is nothing that can protect a researcher from obstruction from a department or from the Royal Canadian Mounted Police if they are determined not to allow access to the material. I think it would be exceedingly useful if there were a large rocket fired at the police from a committee of Parliament saying that this is not the way the act should be run or should be administered.

These little interstitial points I suppose, between the two acts, illustrate some of the problems that academics have run into. But there are broad principles here as well.

You have heard a great deal about confidences of the Queen's Privy Council and I am sure you will hear more. The definition, as you have discovered from your hearings with Cabinet Ministers, tend to be interpreted differently depending on who the Minister is. The definition seems to be so broad as to include almost everything and anything that Ministers wish to have excluded from access. We suggest ways in which section 69 of the Access of Information Act can be changed to define Cabinet confidences somewhat more narrowly.

Another point. The Privacy Act now blocks a researcher from seeing correspondence from individuals dealing with public policy matters unless the researcher can demonstrate

*[Translation]*

sur cet homme décédé depuis plus de 10 ans. Le Ministère a refusé de donner accès aux dossier du Comte de Bernanville.

Un criminel de guerre a-t-il, ou devrait-il, avoir droit à la confidentialité? L'intérêt public l'emporte-t-il sur un tel droit, en admettant qu'il existe? Dans notre mémoire, nous proposons de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon à tenir compte de cas semblables.

Il y a aussi le principe du passage du temps. Dans notre mémoire, nous citons un professeur de l'université Memorial dont le travail porte sur la grève générale de Winnipeg en 1919. Il désirait trouver le nom des informateurs dont la Royale Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest s'était servie pour connaître les activités des grévistes. Il voulait connaître les informations qu'ils avaient données ainsi que l'importance accordée à ces informations.

La Gendarmerie Royale l'a autorisé à consulter ces dossiers à la condition qu'il puisse prouver que ces individus étaient morts depuis plus de 20 ans, comme le prévoit la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce qui, à mon sens, est exagéré. Mais c'est écrit dans la loi. Autrement dit, sans les noms, il ne pouvait établir si ces personnes étaient décédées ou non. Le problème résidait dans le fait que la Gendarmerie avait effacé les noms des personnes en cause dans les documents qu'elle lui avait remis de sorte qu'il ne pouvait déterminer la date du décès. Il se trouvait ainsi dans une situation impossible. Sans les noms, il ne pouvait entreprendre de déterminer la date de décès et sans la date de décès, il ne pouvait pas découvrir les noms. La Loi sur la protection des renseignements personnels n'a certainement pas été écrite en vue d'un tel résultat.

Dans notre mémoire, nous proposons que les dispositions sur la date de décès soient modifiées. Nous proposons une période de 10 ans au lieu d'une période de 20 ans. Mais rien ne peut empêcher un ministère ou la Gendarmerie royale du Canada de faire obstacle à un chercheur s'ils sont déterminés à l'empêcher de consulter un document. Il serait grandement utile qu'un comité parlementaire avertisse sérieusement la police que ce n'est pas ainsi que la loi doit être appliquée ou administrée.

Ces lacunes que comportent les deux lois illustrent bien ce à quoi font face les universitaires. Mais voyons aussi les principes généraux.

Vous avez beaucoup entendu parler des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et je suis certain que vous aimeriez en apprendre davantage. La définition, comme vous l'avez constaté au cours des audiences avec les ministres du Cabinet, tend à être interprétée différemment selon le Ministre. La définition apparaît assez générale pour englober tout ce qu'un ministre désire garder secret. Nous proposons que l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information soit modifié de façon à définir d'une manière plus étroite les documents confidentiels du Cabinet.

Autre point: La Loi sur la protection des renseignements personnels empêche un chercheur de consulter la correspondance échangée entre des personnes traitant de sujets d'intérêt public à moins que ce dernier ne puisse prouver que la

## [Texte]

that the person who wrote the letter has been dead for more than 20 years, or was born more than 90 years ago.

Almost all academic researchers are interested only in the broad thrust of the kind of general correspondence that a Minister receives on public policy questions. To require proof that every letter writer has died is simply impossible. It is simply not practical for any researcher to do so. And we suggest in our brief a simple way to amend the Privacy Act to eliminate that particular problem.

The Access to Information Act, section 21, exempts records relating to the operations of government from scrutiny for 20 years. The definition of operations of government, as you know, is very broad; almost anything and everything seems covered. We agree that government needs some confidentiality. We believe 10 years is probably a more reasonable term than 20 years. There was also a specific mention in the act, section 14, of documents on federal provincial affairs. Why should those documents have to be specifically mentioned? Are they not covered by the other provisions that prohibit access to sensitive documents? And again, even in the case of federal provincial sensitive matters, 10 years seems to be ample time to protect those documents from scrutiny.

• 1555

There are also the whole series of other acts, in addition to the Access to Information and Privacy Acts. In our brief, we talk about the Statistics Canada Act and the provisions that it has in place that seem to prevent access to researchers. We suspect that there are other acts as well that have similar rules that provide for an absolute prohibition on disclosure. This blocks research. This is, in our view, harmful.

I might cite an example from Ontario, for example, if that is not out of court. The Ham Royal Commission on Safety in the Mines wanted to study the impact of working in mines on the health of individuals. It found to its surprise that departments were completely unable to give it information because of the absolute prohibition on passing personal data outside the department. Even in a case where a royal commission—trying to, I think, improve the safety of the mines—wanted to study medical data without attaching names to it, it was not possible. We believe there are similar instances in federal legislation.

One final point: The training of access officers. There is a problem, we think, that arises because the tendency is for an access officer in a department to be more concerned with covering his own reputation. The easiest way to do that is not to allow information out, rather than to let it out. He will not get into trouble most often if he does not let out information. If something comes out that is dangerous to his department, he or she might get into trouble.

We know of instances, for example, where information in the public domain, material that has already been published, for example, tends to be struck out of documents simply because the access officer was not aware it was in the public

## [Traduction]

personne qui a rédigé la lettre est décédée depuis plus de 20 ans, ou est née il y a plus de 90 ans.

La majorité des universitaires ne s'intéressent qu'aux renseignements généraux contenus dans la correspondance d'intérêt public des ministres. Il s'avère tout à fait impossible de prouver le décès de l'auteur de chacune des lettres examinées. Aucun chercheur ne peut se permettre de se plier à une telle règle. Dans notre mémoire, nous proposons d'une façon simple de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels afin d'éliminer un tel problème.

L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information soustrait les documents relatifs aux «activités du gouvernement» vieux de moins de 20 ans à l'application de la loi. Comme vous le savez, la définition des «activités du gouvernement» est très large et donc plutôt vague. Nous admettons cependant que le gouvernement a droit à une certaine confidentialité. Selon nous, 10 ans nous apparaît un délai plus raisonnable que 20 ans. L'article 14 de la Loi sur l'accès à l'information traite aussi des documents fédéraux-provinciaux. Pourquoi accorder une attention spéciale à ces documents? Ne sont-ils pas protégés par d'autres dispositions interdisant l'accès à des documents délicats? Et encore, même dans le cas des documents fédéraux-provinciaux délicats, 10 ans nous semble un délai suffisamment long pour les protéger contre la divulgation.

Il faut aussi tenir compte de toutes les autres lois qui s'ajoutent aux Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Dans notre mémoire, nous examinons la Loi sur la statistique et ses dispositions qui empêchent les chercheurs de consulter certains documents. À notre avis, il existe d'autres lois qui interdisent ainsi toute divulgation. Cette situation est très préjudiciable aux chercheurs.

Je puis vous citer un exemple de l'Ontario. La Commission royale Ham sur la sécurité dans les mines a voulu examiner les répercussions du travail dans les mines sur la santé des individus. À sa grande surprise, les ministères se sont avérés incapables de lui fournir les renseignements requis en raison de la totale interdiction de transmettre des données personnelles à l'extérieur du ministère. Même une Commission royale, qui essaie d'améliorer la sécurité dans les mines, et qui désire examiner des données médicales sans même les noms s'y rattachant, se voit refuser l'autorisation. À notre avis, les lois fédérales offrent de pareils exemples.

Un dernier point: la formation des agents de coordination de l'accès à l'information. Nous croyons que le problème provient du fait que les agents de coordination de l'accès à l'information dans un ministère ont tendance à vouloir protéger leur propre réputation. Et le meilleur moyen d'y parvenir est de dissimuler les renseignements plutôt que de les divulguer. Si des renseignements diffusés s'avèrent dangereux pour leur Ministère, ils pourraient avoir des problèmes.

Nous connaissons des cas où des renseignements d'intérêt public, des renseignements déjà publiés, par exemple, sont retranchés des documents parce que l'agent de coordination de l'accès à l'information n'est tout simplement pas au courant



[Text]

domain. Now, it is probably too much to say that all access officers should be soundly trained historical researchers. While it is too much, it may not be such a bad idea to suggest that there should be some historical backup available to access officers. Then they can, in fact, determine what is in the public domain and not get themselves in the difficult position of denying access to material that everybody, except presumably the access officer, knows about.

So our concerns, Mr. Chairman, are with the broad principles of the acts and with some of the hidden traps into which researchers have fallen. We know that you hope to deal with the broad principles, and we heartily support your efforts. We urge you at the same time not to forget the relatively minor points that have tended to frustrate academic researchers. We are grateful to you for inviting us to appear before you and we would be very pleased to try to answer your questions and those of your members.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much. You have raised some points that have not been raised before.

Mr. Robinson, would you care to start?

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to welcome the witnesses before the committee and remind the committee that, in fact, the Social Science Federation of Canada made very similar representations to the predecessor to this committee—the Justice and Legal Affairs Committee—at the time the legislation was going through. I think that many of the warnings that they made to the committee at that time, in terms of some perspective problems with the legislation, have been borne out by the experience that we have seen. And they have highlighted a number of those concerns in their brief today.

I would like to ask, first of all, a question in a fairly general way. The Social Science Federation represents some scholars who have, in many cases, been using the legislation since it was proclaimed. Has it made a significant difference in practice? Has it really made a difference? Have you been able to access information that, but for the existence of this act, you would not have been able to access?

• 1600

**Prof. Granatstein:** I think the answer is yes. I happen to be the only member of my committee who in fact has used the act and who has not had to use the act because of the impact of the act. It seems to me that is the area that is really most important.

The existence of the act has made departments more open to informal requests. I have just published a book on the 1957-67 period. It has just come out. In it I made use of Cabinet documents for the Diefenbaker period. I might have been able to get those without the act, but the odds were extraordinarily difficult; they would have run very high against me before the existence of the act.

[Translation]

que ces renseignements sont d'intérêt public. Nous n'irons pas jusqu'à prétendre que tous les agents de coordination de l'accès à l'information devraient être des chercheurs ayant reçu une solide formation en histoire. Telle n'est pas notre prétention. Mais ce ne serait peut-être pas mauvais de proposer que les agents de coordination reçoivent quelques notions d'histoire. Ils seraient alors en mesure de déterminer si tel renseignement est d'intérêt public évitant ainsi de refuser l'accès à des renseignements à toutes les personnes, à l'exception possiblement d'eux-mêmes, spécialisées en la matière.

Nous nous préoccupons surtout des principes généraux des lois et de certains pièges qu'ils dissimulent et dans lesquels les chercheurs sont tombés. Nous savons que vous souhaitez régler la question des principes généraux et vous avez tout notre appui. Nous vous demandons aussi de ne pas oublier les points de moindre importance qui ont nui aux chercheurs. Nous vous remercions de nous avoir invité à témoigner devant vous et c'est avec plaisir que nous essaierons de répondre à vos questions et à celles de vos membres.

Merci.

**Le président:** Merci beaucoup. Vous avez soulevé certains points qui n'avaient jamais été portés à notre attention.

Monsieur Robinson voulez-vous commencer?

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président.

Je veux d'abord remercier les témoins qui ont répondu à l'invitation du Comité et je rappelle au Comité que la Fédération canadienne des sciences sociales a fait des recommandations presque identiques au Comité qui nous a précédé, le Comité sur la justice et les questions juridiques, au moment où la loi a été adoptée. Je crois que l'expérience a corroboré bon nombre des avertissements donnés au Comité à cette époque, sur l'éventualité de certains problèmes posés par la loi. Dans son mémoire aujourd'hui, la Fédération a mis en lumière certains de ces problèmes.

Tout d'abord, je veux poser une question plutôt générale. La Fédération canadienne des sciences sociales regroupe des universitaires qui ont, dans de nombreux cas, fait appel à la loi depuis son adoption. Ont-ils constaté une réelle différence dans la réalité? Y a-t-il eu une véritable différence? Avez-vous pu obtenir des renseignements que vous n'auriez pu avoir sans l'existence de cette loi?

**M. Granatstein:** Je crois que oui. Je suis, en fait, le seul membre de mon comité qui a eu recours à la loi et qui, aussi, n'a pas eu à l'appliquer en raison même de son impact. Cette question m'apparaît être la plus importante.

Depuis l'existence de la loi, les ministères acquiescent plus volontiers aux demandes de renseignements non officielles. Je viens de publier un livre sur la période de 1957-1967. Il vient de paraître. Dans ce volume, j'ai utilisé des documents du Cabinet pour la période traitant de Diefenbaker. J'aurais peut-être pu les obtenir sans la loi, mais les chances étaient plutôt

## [Texte]

I proceeded informally, received very fine co-operation from the Privy Council Office in my efforts to see the material they had. The Department of External Affairs—and I know you have had criticism of External Affairs here—was in fact exceedingly helpful to me, again because of the existence of the act. I could proceed informally and get access that I might not—almost certainly would not—have had before. The same applies to the Department of National Defence.

So in my case, without question, the existence of the act has made it possible for me to see things without the necessity of using the act. So what I would suggest is that the statistics—and I know the numbers in many cases are not high—do not cover the people like me, who got access because of the existence of the act but did not have to use it.

**Mr. Robinson:** Certainly, that is very encouraging. It is interesting to note that the barriers that have been erected seem to be for those who actually use the act itself. Perhaps you are more successful in your informal requests than those—

**Prof. Granatstein:** I think that is unquestionably true. I am sure the informal approach causes less trouble for a department, and they normally and naturally tend to prefer not to have trouble. Of course, the simple fact that the act exists means that, if they say you cannot see this, I or any researcher has some recourse if it seems unreasonable.

**Mr. Robinson:** Of course, it is much easier for a researcher who is able to come to Ottawa and meet personally with officials in the Privy Council Office to have that kind of access than it is for someone from my part of the country, for example, from British Columbia or elsewhere. So I think we certainly have to be realistic in terms of the fact that this informal access process can work well when you are a nationally respected scholar from Toronto who can fly to Ottawa. It may be a little bit more difficult for a third-year student at Simon Fraser University in British Columbia to have similar access.

**Prof. Granatstein:** Okay, unquestionably that is true, and I have to say it might vary among disciplines as well. A historian, by definition, is dealing with the far dark past, even if it is 20 years ago. A sociologist or an economist who is looking for more current stuff may have some substantial difficulties in getting access.

Bear in mind, Mr. Robinson, that of course, we are speaking for academics, most of whom have the capacity to come to Ottawa. We do recognize the problems that your third-year student would have.

**Mr. Robinson:** In terms of some of the recommendations on the Privacy Act, this is an area where we have received, unfortunately, not an awful lot of evidence, and I welcome the

## [Traduction]

contre moi et il y a gros à parier que je n'aurais pu y avoir accès sans l'existence de la loi.

J'ai agi de façon non officielle et le bureau du Conseil privé a facilement consenti à mettre à ma disposition les documents dont j'avais besoin. Toujours en raison de la Loi sur l'accès à l'information, le ministère des Affaires extérieures—et je connais toutes les critiques auxquelles il a donné lieu—s'est montré d'un empressement extrême envers moi. En procédant de façon non officielle, j'ai pu examiné des documents que je n'aurais pu, j'en suis pratiquement certain, examiner avant. Je peux en dire autant en ce qui concerne l'attitude du ministère de la Défense nationale.

Ainsi donc, en ce qui me concerne, il est hors de tout doute que l'existence même de la loi m'a donné accès à des documents sans que je doive pour autant utiliser cette loi. Je propose donc que les statistiques—et je sais que dans de nombreux cas les chiffres ne sont pas très élevés—ne tiennent pas compte des gens comme moi, qui ont eu accès à des renseignements en raison de la loi mais qui n'ont pas eu à y recourir.

**M. Robinson:** Vos propos sont très encourageants. Il est intéressant de constater que les obstacles qui ont été élevés nuisent en fait à ceux qui utilisent la loi elle-même. Les demandes non officielles sont peut être plus facilement acceptées que celles...

**M. Granatstein:** C'est tout à fait exact. Je suis certain que les démarches non officielles causent moins de problèmes aux ministères et qu'il est tout naturel que ceux-ci préfèrent éviter les problèmes. Evidemment, en cas de refus de la part du ministère, l'existence même de la loi me permet, à moi ou à tout autre chercheur, d'exercer un recours si ce refus est jugé injustifié.

**M. Robinson:** Il est bien sûr plus facile à un chercheur qui peut venir à Ottawa et rencontrer personnellement les fonctionnaires du bureau du Conseil privé d'avoir ce genre d'accès qu'à quelqu'un qui vient de ma région du pays, comme par exemple, la Colombie-Britannique ou un endroit du genre. Force nous est donc de constater que cette façon non officielle de procéder est plus facile pour un universitaire de Toronto, reconnu dans tout le pays, et qui peut se rendre à Ottawa. Il serait peut-être plus difficile à un étudiant de troisième année de l'université Simon Fraser en Colombie-Britannique d'avoir accès à ces documents de la même façon.

**M. Granatstein:** Oui, vous avez raison et je dois dire que les facilités d'accès peuvent aussi varier selon les disciplines. L'historien, par définition, ne se préoccupe que d'événements passés, donc lointains et obscurs, même si ces événements ne datent que de 20 ans. Le sociologue ou l'économiste qui s'intéresse à des faits plus actuels peut rencontrer davantage de difficultés.

N'oubliez pas, monsieur Robinson, que nous parlons d'universitaires et que la plupart d'entre eux peuvent se permettre de venir à Ottawa. Nous admettons cependant que votre étudiant de troisième année aurait des problèmes.

**M. Robinson:** En ce qui a trait aux propositions de modification de la Loi sur la protection des renseignements personnels, je dois dire que nous n'avons pas reçu beaucoup de témoignages



[Text]

suggestions you have made. I am wondering, though, under your suggestion that information should be disclosed where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy, who is going to make that decision.

I have some concerns about that because there are many who will argue that public interest obviously would go well beyond what you, as scholars, would want to see and that it could in fact adversely affect those who have genuine privacy interests. I think, for example, of the frequent calls for almost opening up the files of individuals who have been convicted of criminal offences; individuals on parole, for example. I can certainly think of a number who would define it to be in the public interest to throw open the books.

I am a bit concerned about the very broad formulation you have suggested, and I wonder how it is you think that might work in practice? How could we be assured that your very genuine and legitimate interests for information for scholarly purposes might not be but a very narrow portion of what others would define to be in the public interest?

**Prof. Granatstein:** May I ask Prof. McCamus to respond to that?

**Professor John McCamus (Dean, Faculty of Law, Osgoode Hall, York University):** Thank you, Prof. Granatstein.

• 1605

The federation's brief suggests that the federal Canadian act would benefit from a move in the direction of the American Freedom of Information Act, and indeed the scheme which is present in the bill recently introduced in the Ontario legislature; that is to say, a scheme under which access to information is balanced against privacy concerns on a third-party adjudication, if that is necessary in order to resolve the dispute. Presumably the mechanisms available for resolving disputes presently under the act could be deployed to this purpose as well, so that where a researcher or anyone else seeking access to personal information was denied access, they could proceed through the Access Commissioner's office ultimately to the court for a determination on this question.

At the present time, unfortunately, there is no authoritative source of advice on when personal information should be disclosed, with the result that very little of it is being disclosed; to the frustration of researchers and others. So certainly the brief is unhesitating in recommending ultimate third-party, independent adjudication of disputes concerning personal information.

**Mr. Robinson:** And would you include some mechanism so that where it is possible to identify the individual who is affected by this, they would have an opportunity to make representations to the adjudicating body?

[Translation]

et je prends note de vos propositions avec plaisir. Je me demande toutefois à qui reviendrait la décision, dans le cas où votre proposition, à l'effet que des renseignements soient divulgués lorsque l'intérêt public servi par la divulgation l'emporte clairement sur le droit à la protection de la vie privée, serait adoptée.

Le problème ici réside dans le fait que nombre de personnes pourraient exiger, au nom de l'intérêt public, la divulgation de renseignements plus nombreux que ceux dont les universitaires ont, en fait, besoin et que ça pourrait nuire à ceux qui ont réellement intérêt à protéger la confidentialité de certains renseignements. Je pense, par exemple, aux fréquentes demandes visant à pratiquement révéler les dossiers des individus reconnus coupables d'infractions criminelles, je pense aussi aux individus en liberté surveillée. Beaucoup de gens estimerait de l'intérêt public la divulgation de leurs dossiers.

La très large formulation que vous avez proposée m'inquiète un peu et je me demande comment vous en concevez la mise en application. Comment peut-on avoir l'assurance que votre très réel et légitime intérêt à obtenir des renseignements ne sera pas outrepassé par ce que d'autres estiment d'intérêt public.

**M. Granatstein:** J'aimerais avoir la réponse du professeur McCamus.

**M. John McCamus (doyen, faculté de droit, Osgoode Hall, université York):** Merci, professeur Granatstein.

Le mémoire de la Fédération laisse à entendre que la loi fédérale canadienne aurait avantage à s'inspirer de la *American Freedom of Information Act* et même de la disposition prévue dans le projet de loi présenté récemment au Parlement de l'Ontario, disposition permettant d'assurer l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée par l'intervention d'un tiers, qui rend une décision, si cela est nécessaire pour régler le litige. Il y a lieu de croire que les mécanismes de règlement des litiges actuellement prévus par la loi pourraient aussi être utilisés à cette fin de telle sorte que, si l'on refuse à un chercheur ou à toute autre personne l'accès à des renseignements personnels, le chercheur ou la personne concernée pourrait s'adresser au bureau du Commissaire à l'accès pour porter éventuellement la question devant les tribunaux.

Malheureusement, on ne peut, pour le moment, consulter aucune autorité valable pour savoir s'il y a lieu de divulguer des renseignements personnels, ce qui fait qu'on divulgue très peu de ces renseignements et que des chercheurs en sont frustrés. Le mémoire n'hésite donc aucunement à recommander que le règlement des litiges concernant les renseignements personnels soit fait, en fin de compte, par l'entremise d'une tierce personne indépendante.

**M. Robinson:** Et souhaiteriez-vous qu'il existe un mécanisme, pour les cas où la personne touchée peut être identifiée, par lequel il serait possible de présenter des observations à l'arbitre?

*[Texte]*

**Prof. McCamus:** Yes. And if one were looking for a drafting model, there are provisions of that kind in the Ontario bill as well; an attempt to ensure, either through the office of the equivalent of the Privacy Commissioner or through the intervention of the individuals themselves, some device for allowing the interests of the individual to be fully articulated and balanced in that contest, if you like.

**Mr. Robinson:** In your recommendations, do you make any specific recommendations on access by researchers or scholars, as opposed to individuals generally, or do all of your recommendations for changes in the act apply to effectively all those who would make application? The reason I ask that, of course, is that it raises the difficult question as to who is a scholar, who is a researcher, and who decides ultimately whether you fit into that particular category.

**Prof. McCamus:** The general provisions would apply to everyone. Presumably in the context of evaluating a particular request, an adjudicator might, as has been the case in the U.S. experience, take into account the nature of the purpose the requester has for seeking access to the personal information, and might well take into account whether or not there are undertakings not to disclose the identity of individuals, safeguards for the protection of the identity of people, arrangements to destroy data generated by the research project, etc. That is a possibility, and one we at least do not find unattractive.

There is, of course, a provision in the statute at the present time which allows discretionary access to researchers. This has had a very unfortunate interpretation, in our experience. We do suggest, on that specific provision, if you retain that, it very badly needs correction. It is a provision that was inserted essentially, one assumes, to ensure access to delicate information for research purposes. Accordingly, it provides, in section 8.(2) of the Privacy Act, a means of access, for research purposes, to delicate information. It says in such circumstances researchers may be given access, but they must give an undertaking not to disclose anything.

Now, of course that is very sensible in the context of quite delicate information. But as Prof. Granatstein has indicated, this provision has been applied in the context of, for example, historical research relating to people who have been dead for several years. It obviously was not intended to deal with that sort of situation. We have suggested a revision to this provision that would get rid of that problem.

But our more general recommendation, certainly, would apply to any interested person seeking access, not simply to researchers, and would not bring down upon us the problem of trying to identify who are the bona fide researchers and who are not. I am sure the federation would be very reluctant to get into that sort of exercise.

**Mr. Robinson:** I suspect it might.

*[Traduction]*

**M. McCamus:** Oui. Et si l'on cherche un texte-modèle, le projet de loi de l'Ontario contient aussi des dispositions de ce genre: on tente d'y établir un mécanisme qui permettrait, soit par l'intervention du bureau correspondant à celui du Commissaire à la protection des renseignements personnels, soit par l'intervention des individus eux-mêmes, de faire valoir équitablement, si vous voulez, les intérêts de l'individu.

**M. Robinson:** Dans votre mémoire, est-ce que vous faites des recommandations touchant l'accès à l'information pour les chercheurs et universitaires en particulier, par opposition au public, en général, ou si tous les changements que vous recommandez s'appliquent en fait à tous ceux qui feraient des demandes? Si je vous demande cela, c'est évidemment à cause de la difficile question qui est alors soulevée, à savoir qui est un universitaire, qui est un chercheur et qui décide, en fin de compte, si vous pouvez être classé dans cette catégorie de personnes?

**M. McCamus:** Les dispositions générales s'appliqueraient à tout le monde. Je suppose que, lorsqu'il s'agirait d'évaluer une demande particulière, un arbitre pourrait, comme ce fut le cas aux États-Unis, tenir compte des raisons pour lesquelles le demandeur désire avoir accès à des renseignements personnels et qu'il pourrait aussi essayer de savoir si l'on a pris les dispositions nécessaires pour détruire les données produites dans le cadre du projet de recherche etc. C'est là une possibilité, et une possibilité qui, au moins, ne manque pas d'attrait.

La loi actuelle comporte, bien sûr, une disposition qui permet aux chercheurs de consulter certains renseignements s'ils le jugent à propos. Cette disposition a été interprétée de façon très fâcheuse, d'après notre expérience. Nous prétendons que cette disposition, si elle est maintenue, doit absolument être corrigée. Elle avait essentiellement pour but, je suppose, de permettre l'accès à des informations critiques à des fins de recherche. L'article 8.(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit donc un moyen d'accès à des informations critiques, pour fins de recherche. Il y est dit que, dans ces circonstances, on peut permettre l'accès à ces informations à des chercheurs, à condition que ceux-ci s'engagent à ne rien divulguer.

Le problème est évidemment très délicat, dans le cas d'informations très confidentielles. Mais comme l'a indiqué le professeur Granatstein, cette disposition a été appliquée, par exemple, dans le cas de recherches historiques relatives à des personnes décédées depuis plusieurs années. Ce n'était sûrement pas le genre de situation visée par cette disposition. Nous avons recommandé la révision de cette disposition de façon à éliminer ce problème.

Mais notre recommandation plus générale s'appliquerait certainement à toute personne intéressée à consulter des renseignements, et non pas uniquement aux chercheurs, et ferait en sorte que nous ne serions pas obligés d'essayer d'identifier les chercheurs qui sont de bonne foi et ceux qui ne le sont pas. Je suis sûr que la Fédération répugnerait beaucoup à entreprendre ce genre d'exercice.

**M. Robinson:** Je l'imagine bien.



[Text]

Have your members in fact been asked for undertakings under the act?

**Prof. Granatstein:** I have. I have signed undertakings for External Affairs documents, for example. Essentially they required me to submit the drafts of my manuscript for security vetting; which I had no problem doing. Nothing was ever taken out, of any consequence.

**Mr. Robinson:** Are you aware of any circumstances in which a government agency or department has attempted to take action on breach of such an undertaking?

• 1610

**Prof. Granatstein:** I am certainly not aware of any such action. There may be cases, but I have never heard of them.

**Mr. Robinson:** I do not recall there being any sanction, any penalty for breach of that undertaking.

**Prof. Granatstein:** The penalty, I suppose, would be being cut off from further use of the material, which for an academic researcher is a substantial penalty indeed.

**Mr. Robinson:** In your recommendations on Statistics Canada and information gleaned by Statistics Canada through census research, and so on, you are suggesting that there be greater access to Stats Canada micro-data by adding a passage-of-time principle to the secrecy provisions of the Statistics Act, and I think you refer to a passage of time principle similar to those in other sections of the act.

I wonder how that would apply, though, in practice if there was, say, a 10-year passage-of-time provision. An individual who was given a long form of the census in 1971 with very detailed personal information identifying them individually . . . That is only 10 years ago, and it seems to me that it may be a bit unreasonable to suggest that there should be access to that kind of information a mere 10 years after it has been given to the government under compulsion of law.

**Prof. Granatstein:** I do not think that is what we are suggesting. My understanding of the access to the present detailed census data is that it is running on a 90- or 100-year period.

**Mr. Robinson:** Yes.

**Prof. Granatstein:** Historians might want that to be moved up a bit, but we are concerned that no access will be given to the detailed census data after 1901, period. It will be cut off entirely and it will be blocked forever, which seems to me to be a, frankly, quite silly interference with scholarly research. It is hard to believe anyone's privacy can be violated by access to census data in 1901, or in 1911 ten years hence. I think that is our prime concern.

[Translation]

Est-ce qu'on a déjà exigé des engagements de vos membres, en vertu de cette loi?

**M. Granatstein:** Oui. J'ai déjà signé des engagements, par exemple, concernant des documents des Affaires extérieures. Ils exigeaient essentiellement que je soumette mes manuscrits à un contrôle de sécurité, ce qui ne me posait aucun problème. On n'y a jamais rien biffé d'important.

**M. Robinson:** Connaissez-vous des cas où un organisme ou un ministère du gouvernement a tenté de prendre des mesures par suite d'un manquement à un engagement de ce genre?

**M. Granatstein:** Non, je ne connais pas de cas de ce genre. Il peut y en avoir, mais je n'en ai jamais entendu parler.

**M. Robinson:** Je ne me rappelle pas qu'on ait imposé une sanction ou une peine quelconque pour violation d'un engagement de ce genre.

**M. Granatstein:** Je suppose que la sanction consisterait à ne plus pouvoir utiliser les renseignements en question, ce qui, pour un chercheur universitaire, constitue une assez forte punition.

**M. Robinson:** Dans vos recommandations sur Statistiques Canada et sur les informations recueillies par Statistiques Canada par les recherches du recensement, par exemple, vous laissez entrevoir la possibilité qu'on facilite l'accès aux microdonnées de Statistiques Canada par l'introduction du principe du passage du temps dans les dispositions de la loi sur la Statistique concernant le secret, et je pense que vous faites allusion à un principe de passage du temps semblable à celui dont il est question dans les autres articles de la loi.

Je me demande comment cela pourrait s'appliquer, en pratique, cependant, si une disposition, à cet égard, mentionnait, disons, une période de dix ans. Prenons le cas d'un individu qui a rempli une longue formule au recensement de 1971 sur laquelle il a fourni des renseignements personnels très détaillés permettant de l'identifier personnellement . . . Cela ne date que de dix ans, et il me paraît peu raisonnable de recommander qu'on puisse avoir accès à ce genre de renseignements seulement dix ans après qu'ils ont été fournis au gouvernement, en vertu de la loi.

**M. Granatstein:** Je ne pense pas que ce soit là notre recommandation. Dans mon esprit, les données détaillées du recensement auxquelles on peut présentement avoir accès doivent dater de 90 ou de 100 ans.

**M. Robinson:** Oui.

**M. Granatstein:** Des historiens pourraient souhaiter qu'on réduise un peu cette période, mais nous regrettons qu'on ne puisse aucunement avoir accès à des données du recensement postérieures à 1901. L'accès à ces données est complètement refusé et bloqué pour toujours, ce qui me semble, franchement, une stupide entrave à la recherche universitaire. J'ai peine à croire que l'accès aux données du recensement de 1901 ou de 1911 puisse porter atteinte au droit à la vie privée de quiconque. Je pense que c'est la principale question à considérer.

*[Texte]*

**Mr. Robinson:** I see. So you are not suggesting that . . . Well, you are saying in your brief:

We suggest that the passage of time principle referred to above should apply to the secrecy provisions of the Statistics Act.

**Prof. Granatstein:** We have a couple of things in there. There are different kinds of data.

**Mr. Robinson:** Yes.

**Prof. Granatstein:** Census data is personal data. Obviously it has to be covered by a longer-term principle than, say—

**A witness:** *[Inaudible—Editor]*

**Prof. Granatstein:** Yes, that is the point.

**Mr. Robinson:** I see.

Finally, you make reference in your brief to the blanket exemptions referred to in section 24 of the act contained in Schedule 2, and you single out the Statistics Canada exemption. Have any other specific exemptions contained in that schedule caused problems for you or for your membership?

**Prof. Granatstein:** May I refer that to Prof. McCamus?

**Prof. McCamus:** We cannot say that. We have not had submissions on that basis. I think our concern is that when this committee reviews those provisions, as you are required of course to do by that section, you keep in mind the concerns of academic researchers. There is a natural desire to secure privacy in the context of benefit systems of one sort or another, for example. That is perfectly understandable and we are not objecting to it. But there may be quite valuable research to be done on such data, and accordingly, if there are sweeping, absolute prohibitions relating to personal data, as there are likely to be, we would ask that you keep the concerns of the federation and of the research community generally in mind in reviewing those provisions.

If the total prohibition on disclosure is to remain in your judgment, we would ask that you consider the possibility of inserting some special exemption relating to research access.

Again, no researcher wants to give publicity to the names of individuals receiving benefits of one sort or another. The concern would be to get access to the data to do other kinds of research. So it is not a matter of wanting to make public the names of people in sensitive circumstances.

The concern is that an absolute prohibition on disclosure under the unemployment insurance scheme or whatever might preclude potentially valuable research work from being done on those data banks.

**Mr. Robinson:** Finally, you do say that if in fact the committee decides not to recommend in effect the repeal of

*[Traduction]*

**M. Robinson:** Je vois. Donc, vous ne recommandez pas que . . . Bien, vous dites dans votre mémoire:

Nous recommandons que le principe du passage du temps déjà mentionné s'applique aux dispositions de la loi sur la statistique relatives au secret.

**M. Granatstein:** Il y a une couple de choses à considérer ici. Il existe différentes sortes de données.

**M. Robinson:** Oui.

**M. Granatstein:** Les données du recensement sont des données personnelles. On doit évidemment leur appliquer une période de temps plus longue que, disons . . .

**Un témoin:** *(inaudible)*

**M. Granatstein:** Oui, c'est là le point.

**M. Robinson:** Je vois.

Finalement, vous faites allusion, dans votre mémoire, aux exceptions d'ordre général dont il est fait mention à l'article 24 de la loi, contenu à l'annexe 2, et vous parlez en particulier de l'exception relative à Statistiques Canada. Est-ce que d'autres exceptions indiquées dans cette annexe vous ont causé des problèmes, à vous ou à des membres de votre fédération?

**M. Granatstein:** Puis-je renvoyer la question au professeur McCamus?

**M. McCamus:** Nous ne pouvons l'affirmer. Nous n'avons eu aucune communication en ce sens. Je pense que ce nous voulons, c'est qu'au moment où ce comité examinera ces dispositions, comme vous devrez sûrement le faire, étant donné cet article, vous teniez compte des préoccupations des chercheurs universitaires. Il est naturel qu'on désire protéger le secret lorsque sont en cause des systèmes offrant des avantages quelconques. C'est parfaitement compréhensible, et, nous ne trouvons rien à redire à cela. Mais il pourrait y avoir des recherches très utiles à faire sur ces données et, en conséquence, si l'accès aux données personnelles fait l'objet d'interdictions catégoriques et absolues, comme cela pourrait bien être le cas, nous vous demanderions de tenir compte des préoccupations de la fédération et du monde de la recherche, en général, lorsque vous étudiez ces dispositions.

Si vous jugez qu'il faut interdire toute divulgation, nous vous demanderions de considérer la possibilité de prévoir une exception particulière dans le cas de la consultation pour fins de recherche.

Encore une fois, aucun chercheur ne veut donner de publicité à des individus recevant des avantages d'une nature quelconque. Ce qui nous intéresse, c'est d'avoir accès aux données pour effectuer d'autres genres de recherches. Nous n'avons pas intérêt à rendre publics les noms de certaines personnes ayant été placées dans des conditions délicates.

Le problème est le suivant: l'interdiction absolue de divulguer tout renseignement, comme dans le cas du programme d'assurance-chômage, par exemple, pourrait éventuellement empêcher des gens d'effectuer des travaux de recherche utiles sur ces banques de données.

**M. Robinson:** Finalement, vous dites que si le comité décide, de fait, de ne pas recommander l'abrogation de l'article 24, en



[Text]

section of 24 in bringing those under the other exemption sections... Have you taken any position on that specific question?

• 1615

The Canadian Bar Association in its appearance before the committee, for example, recommended that section 24 be repealed and that to the extent that we have to protect information under the acts which are set out in schedule 2, the exemption provisions in the overall bill should be adequate. Or, if necessary, there could be amendments to the legislation. But you should not have to look beyond the four corners of that act to know to what you are entitled to access. Have you taken a position on this?

**Prof. McCamus:** We have not done so, no. I suppose we could individually offer our opinions on that, but I do not know how helpful that would be. It is not an issue that has had discussion in our committee.

**Mr. Robinson:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** I might have just some short questions. Section 69... you would like to amend it, but what is your thinking behind it as far as background papers are concerned, and communication between bureaucracy and certain Ministers? Do you feel that all those should become public or should be subject to the privacy of Cabinet?

**Prof. McCamus:** Perhaps I could begin an answer by outlining the basis of our concern, a concern which we gather is widely shared outside the academic community as well. It is our understanding that there is an inclination in ministries to overcategorize documents as Cabinet documents. For example, I have been advised that anything that may ultimately surface in a Cabinet submission could be considered to be a Cabinet document. Any document that contains information that was once in a Cabinet submission may be considered to be a Cabinet document and so on.

This seems to me and to our committee a very unfortunate state of affairs. Indeed, one of the most important things this committee could recommend, it seems to us, is substantial overhauling of the Cabinet documents exception to the statute.

Consider for example a basic informative study of some issue of public policy, perhaps undertaken within a particular ministry's policy group. That study may or may not contain advice to a Minister. If it contains such advice, we do not object to the advice itself, presuming that it is on a page or two that can be removed from the document, being removed. But what seems to us quite unnecessary is to treat as secret the background study itself. Certainly the basic structure of the exemptions dealing with advice and recommendations appear to suggest that factual information ought to be available to the public at large. Factual information which finds its way into

[Translation]

considérant d'autres cas d'exception... Avez-vous adopté une position quelconque sur cette question particulière?

L'association du Barreau canadien, par exemple, lorsqu'elle a comparu devant le comité, a recommandé que l'article 24 soit abrogé et que, dans la mesure où nous avons à protéger l'information en vertu des lois mentionnées à l'annexe 2, les dispositions relatives aux exceptions dans le projet de loi général soient adéquates. Ou qu'au besoin, l'on apporte des modifications à la loi. Mais vous ne devriez pas être obligés de consulter autre chose que cette loi pour savoir quels sont vos droits en matière d'accès à l'information. Avez-vous pris position sur cette question?

**M. McCamus:** Non, nous ne l'avons pas fait. Je suppose que nous pourrions donner individuellement notre avis, là-dessus, mais je ne sais pas jusqu'à quel point cela serait utile. Ce n'est pas une question qui a été abordée par notre comité.

**M. Robinson:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson. Monsieur Kindy.

**M. Kindy:** J'aurais simplement quelques petites questions. Article 69... vous souhaiteriez le modifier, mais, à ce propos, quel est votre point de vue en ce qui touche les documents de base et les communications entre les fonctionnaires et certains ministres? À votre avis, est-ce que ces documents devraient tous devenir publics ou s'ils devraient être soumis au secret du Cabinet?

**M. McCamus:** En guise de réponse, je pourrais peut-être commencer par expliquer, en termes généraux, en quoi consiste notre préoccupation, préoccupation largement partagée aussi, croyons-nous, à l'extérieur de la communauté universitaire. Nous sommes d'avis que, dans les ministères, on a tendance à classer trop de documents qui ne le méritent pas dans la catégorie des documents du Cabinet. J'ai été informé, par exemple, que tout ce qui peut finalement être soumis au Cabinet pourrait être considéré comme document du Cabinet. Tout document contenant des renseignements ayant déjà été présentés au Cabinet peut être considéré comme document du Cabinet, et ainsi de suite.

Cet état de choses me paraît déplorable, et c'est aussi l'avis de notre comité. À vrai dire, l'une des plus importantes recommandations que ce comité pourrait faire, nous semble-t-il, ce serait qu'on fasse une révision détaillée des documents du Cabinet qui font exception à la loi.

Prenons, par exemple, une étude informative préliminaire sur une question de politique publique entreprise, supposons, par un groupe de réflexion dans un certain ministère. Cette étude peut comporter ou non des avis adressés au ministr. Nous ne nous opposons pas à ce qu'elle comporte des avis, en présumant que ceux-ci sont rédigés sur une page ou deux, que l'on peut extraire du document. Mais ce qui nous semble vraiment inutile, c'est de considérer l'étude préliminaire elle-même comme un document secret. On semble admettre comme principe général, pour les exceptions relatives aux avis et aux recommandations, que les données de fait devraient être

*[Texte]*

something that is called a Cabinet document, however, appears to be not just exempt but totally excluded, of course, from the coverage of the act.

So our answer, in part, is to suggest that simply these references to background documents be excluded from the definition of Cabinet documents. If there are studies that contain advice, the advice itself will otherwise be exempt under the act or indeed under the Cabinet documents exemption.

**Mr. Kindy:** What is your feeling about senior bureaucrats giving advice to the government and remaining faceless? It means that they are never taking the responsibility for the advice they are giving. Do you feel that their names should be there or they should be just hiding behind general government policies and not taking responsibility for the advice they are giving to the government?

**Prof. McCamus:** That is a very interesting question, of course, and one on which we have not developed a common position. I suspect there may be different views among the different members of the committee. But certainly, as far as Cabinet documents themselves are concerned, our brief accepts the general proposition that discussions among Ministers and presumably among their advisers, between advisers and Ministers, are properly considered to be Cabinet confidences. We did not take the further step in asking ourselves whether or not in Westminster-style democracy one needs Cabinet secrecy or whatever, but we have developed proposals that try to limit Cabinet confidences, Cabinet documents, to that very narrow range of phenomena at the uppermost level.

My own personal view is that there is some reason for maintaining the advice of senior level public servants behind closed doors in order to encourage candour in the advice given and so on. But I suspect that my colleagues on the committee may take a different view. That is simply a personal comment on my part.

• 1620

**Mr. Kindy:** Is there any other comment on that question?

**Prof. Granatstein:** I agree with every word my colleague said.

**Professor Don Rowat (Department of Political Science, Carleton University):** Mr. Chairman, I am one of those who do not agree. I am a little more extreme in my point of view, I think. I believe that only certain types of advice given by senior officials to the Ministers need to be kept secret in order to preserve candour.

It seems to me that a well-prepared policy document, which gives the arguments on various sides of an issue and discusses various alternatives and comes up with a balanced recommendation, a senior official should not be ashamed or fear to have this kind of document made public. In fact, it may very well

*[Traduction]*

accessibles au grand public. Les données de fait, cependant, qui se retrouvent dans ce qu'on appelle un document du Cabinet, semblent non seulement faire exception à la loi mais, en fait, être totalement exclues du champ d'application de la loi.

Notre réponse consiste donc, en partie, à recommander qu'on exclue simplement ces renvois aux documents de base de la catégorie des documents du Cabinet. Si des études contiennent des avis, les avis eux-mêmes seront autrement considérés comme faisant exception à la loi ou bien ils y feront exception en tant que documents du Cabinet.

**M. Kindy:** Quel est votre avis relativement aux fonctionnaires supérieurs qui donnent des avis au gouvernement de façon anonyme? Cela veut dire qu'ils n'assument jamais la responsabilité des avis qu'ils donnent. Croyez-vous que leurs noms devraient être dévoilés ou qu'ils doivent rester cachés derrière les politiques générales du gouvernement, sans assumer la responsabilité des conseils qu'ils donnent au gouvernement?

**M. McCamus:** C'est là, bien sûr, une question très intéressante, mais sur laquelle nous n'avons pas adopté de positions commune. J'imagine que les opinions sont partagées chez les différents membres du comité. Mais, pour ce qui est des documents du Cabinet, notre mémoire accepte certainement la proposition générale voulant que les discussions entre ministres et, je suppose, entre leurs conseillers, entre conseillers et ministres, soient considérés comme des documents confidentiels du Cabinet. Nous n'avons pas franchi l'étape suivante consistant à nous demander si, dans une démocratie à la Westminster, on doit maintenir le secret du Cabinet, ou quelque chose de ce genre, mais nous avons élaboré des propositions visant à limiter la catégorie des documents du Cabinet à cette gamme très réduite des phénomènes propres au plus haut niveau.

Selon moi, il y aurait lieu de préserver le caractère secret des avis émis par les hauts-fonctionnaires, de telle sorte qu'ils puissent s'exprimer en toute franchise, etc. Mais je crois bien que mes collègues du comité peuvent avoir un point de vue différent. Ce n'est là qu'une remarque personnelle.

**M. Kindy:** Y a-t-il d'autres commentaires sur cette question?

**M. Granatstein:** Je suis entièrement d'accord avec mon collègue.

**M. Don Rowat (département des Sciences politiques, université Carleton):** Monsieur le président, je fais partie de ceux qui ne sont pas d'accord. J'irai même un peu plus loin. Je crois que seuls certains genres de conseils donnés par les hauts fonctionnaires devraient être gardés secrets, afin de préserver la sincérité.

Il me semble que si un énoncé de principe est bien préparé, que l'on y retrouve les points de vue de divers intervenants sur une question et les divers choix qui s'offrent, pour en venir à une recommandation équilibrée, le haut fonctionnaire ne devrait pas avoir honte ni avoir peur que le document soit



*[Text]*

result in the writing of much better reports if the senior officials know that their document is likely to be made public, because they will make sure the arguments on each side of the case have been fully developed, and they will explain very clearly why they favour one recommendation over another.

**Mr. Kindy:** I tend to agree with you that senior officials should stand by their recommendations, because they are as responsible to some extent on influencing policy as a junior Minister, I imagine. A Minister might be in place only for a year, and he gets advice, so he is probably going to listen to the senior bureaucrat and take his advice, because he is probably not as experienced as the senior bureaucrat. I think there is a certain responsibility that the senior bureaucrat has, and he should not be ashamed of what he is saying or what he is suggesting to the government. Therefore, I believe it should be made public.

The only documents, I imagine, that should be secret are what goes on between Ministers—the discussions and the final decisions—otherwise, I think all the documents should be open to public scrutiny. As far as limiting the exemption to documents less than 10 years old, how would you limit it? Which way?

**Prof. McCamus:** Is this the exemption relating to Cabinet documents?

**Mr. Kindy:** Yes.

**Prof. McCamus:** Our proposal is to simply delete the first two subparagraphs referring to background studies and the like. An alternative I myself favour as a second-best solution would be to continue that provision of the exemption, but provide that such material will be exempt only if disclosure of a background study reveals something about the nature of current Cabinet discussions, or the fact of its disclosure because it is identified as a Cabinet document. That, too, would be a basis. Again, I see this as a second-best solution; a basis for exempting the background study in question. That is to say, background studies should only be exempt if they tell you what the current agenda of the Cabinet is in some way.

The same document in the hands of a ministry, for example, should not be exempt, in my view. But again, the federation brief proposal states that you should simply delete from the definition of Cabinet documents these references to background studies and the like in paragraphs (a) and (b) of section 69.

**Mr. Kindy:** But do you not believe we can learn by mistakes? If a decision has been made, whether it is by Cabinet or anybody else, that you have kept secret for 20 years or more, or whatever, then the governments are not going to learn by mistakes the other ones made. I think it is always good if the public knows, and so the decisions that are going to be made are going to be good.

*[Translation]*

rendu public. En effet, cela pourrait se traduire par de bien meilleurs rapports, si les hauts fonctionnaires savent que leurs énoncés de principe sont susceptibles d'être rendus publics, parce qu'ils vont voir à ce que les points de vue de chacun soient complètement développés, et qu'ils expliqueront très clairement pourquoi ils préfèrent une recommandation à une autre.

**M. Kindy:** Je suis tenté d'être d'accord avec vous que les hauts fonctionnaires devraient défendre leurs recommandations, parce que, tout comme un jeune ministre, ils sont responsables, dans une certaine mesure, de l'influence qu'ils peuvent exercer sur la politique, j'imagine. Un ministre qui n'est en place que depuis un an, reçoit des conseils et il se fiera au haut fonctionnaire, parce qu'il est probablement moins expérimenté que lui. Je crois qu'un haut fonctionnaire a une responsabilité, et qu'il ne devrait pas avoir honte de ce qu'il dit ou de ce qu'il suggère au gouvernement. Par conséquent, je crois que cela devrait être rendu public.

J'imagine que les seuls documents qui devraient être gardés secrets, sont ceux qui font état de ce qui se passe entre les ministres—les discussions et les décisions finales—autrement, je pense que tous les documents devraient être soumis à l'examen du public. Pour ce qui est de limiter l'exclusion des documents qui remontent à moins de 10 ans, comment la limiteriez-vous? De quelle façon?

**M. McCamus:** S'agit-il de l'exclusion relative aux documents du Cabinet?

**M. Kindy:** Oui.

**M. McCamus:** Ce que nous proposons est de simplement supprimer les deux premiers sous-alinéas qui font mention des études de données et autres choses semblables. Je pencherais plutôt en faveur d'une deuxième solution qui consisterait à garder la disposition d'exclusion, mais en y ajoutant que ces documents seront exclus seulement si la divulgation d'une étude de données révèle quelque chose sur la nature des délibérations du Cabinet, ou s'il s'agit d'un document du Cabinet. Cela, aussi, pourrait servir de base. Encore une fois, ce n'est qu'une deuxième solution; un moyen d'exclure l'étude de données en question. En d'autres termes, les études de données ne devraient être exclues que si elles constituent l'ordre du jour du Cabinet, en quelque sorte.

Le même document dans les mains d'un ministère, par exemple, ne devrait pas être exclu, selon moi. Mais, encore une fois, le mémoire de la Fédération dit que vous devriez simplement supprimer de la définition des documents du Cabinet, les renvois aux études de données et autres choses semblables, dans les paragraphes a) et b) de l'article 69.

**M. Kindy:** Ne croyez-vous pas que nous pouvons profiter de nos erreurs pour apprendre? Si une décision a été prise, que ce soit par le Cabinet ou par quelqu'un d'autre, et que vous l'avez gardée secrète pendant 20 ans ou plus, ou quoi que ce soit, les gouvernements ne pourront alors profiter des erreurs que les autres ont commises. Je crois qu'il est toujours bon que le public sache, ainsi les décisions qui seront prises seront les bonnes.

[Texte]

**Prof. Granatstein:** Dr. Kindy, we are very moderate men. We are prepared to consider the idea of some sort of Cabinet secrecy.

• 1625

I am delighted to see there is greater concern for access in the government benches. May you get your way. We thought 10 years was probably all that anyone had the possibility of getting. If everything is to be open tomorrow, many academics would be delighted. So we bid you Godspeed in your efforts to achieve this.

**Mr. Horner:** He is working hard. He really is.

I was interested in the fact that right at the start of your oral presentation you brought out the subject of foreign nationals and opening the act to all irrespective of citizenship. Was this just a sort of reciprocal gesture because you were able to use the Freedom of Information Act? Do you not have some other concerns about opening this act to everyone; to all foreign nationals?

**Prof. Granatstein:** It was in the nature of a reciprocal gesture, I think. But I do not see that there are serious concerns by opening the act to others. I do not know of any that have arisen because of the American act, for example. One would suspect the Soviet embassy would have 10,000 requests for access. Anything sensitive, of course, can still be excluded.

I suspect there would not be any increase in requests of a substantial nature. I suspect no commercial secrets would be passed over. I suspect no government secrets would be passed over.

Scholars tend to look at the world of scholarship as being international. We suspect it would be mainly scholars who would be seeking information of this sort. This government, and the previous government, have spent a lot of money for example in promoting Canadian studies abroad. There is a certain inconsistency in saying to a French historian, for example, who comes here to study Canada and wants to go into the records of government, although we have paid your way to Canada—the Government of Canada has paid your way to Canada—we are terribly sorry, we really cannot let you use our act to get access to the information you want.

**Mr. Horner:** Yes. By the same token, I think our rate of denials is much lower than in the United States. The concerns I have are concerns you have, for national security. Also, requests by organized crime tend to bother me a little bit. We had meetings with the Federal Bureau of Investigation in Washington. They get requests and they just do not answer them. There is a very great denial. While I can understand your point as a scholar, I still have some reservations about this.

**The Chairman:** On your point about the Cabinet confidences, you have in effect just redrafted the existing section 69

[Traduction]

**M. Granatstein:** Docteur Kindy, nous sommes des hommes très raisonnables. Nous sommes prêts à considérer une certaine forme de secret du Cabinet.

Je suis heureux de constater l'intérêt que portent les députés au problème de l'accès à l'information. Puissiez-vous réussir. Nous avons pensé que 10 ans serait probablement le maximum que quelqu'un pourrait réussir à obtenir. Si l'on donnait accès à tout demain, beaucoup d'universitaires seraient ravis. Nous vous souhaitons donc d'obtenir ce que vous recherchez.

**M. Horner:** Il travaille fort. Vraiment.

Le fait que vous ayez mentionné les étrangers et d'étendre la loi à tous, peu importe la nationalité, au début de votre allocution, m'a intéressé. Était-ce simplement un geste réciproque, parce que vous pouviez invoquer la *Freedom of Information Act* des États-Unis? Le fait d'étendre cette loi à tous, à tous les étrangers, ne vous cause-t-il pas d'autres préoccupations?

**M. Granatstein:** C'était là une sorte de geste réciproque, je crois. Mais je ne crois pas que le fait d'étendre la loi aux autres cause de sérieux problèmes. Je n'ai pas eu connaissance qu'il y en ait eu à cause de la loi américaine, par exemple. On pourrait s'imaginer l'Ambassade soviétique présentant 10 000 demandes d'accès à l'information. Toute information de nature délicate serait évidemment exclue.

Je ne crois pas que les demandes augmenteraient de façon importante. J'ai idée que les secrets commerciaux ne seraient pas négligés. J'ai idée que les secrets du gouvernement ne seraient pas négligés.

Les universitaires ont tendance à considérer que le monde du savoir est international. Nous croyons que les demandes d'accès à ce genre d'information proviendraient principalement des universitaires. Le présent gouvernement, et celui qui l'a précédé, ont dépensé beaucoup d'argent pour promouvoir les études canadiennes à l'étranger, par exemple. Il y a un certain manque de logique de dire à un historien français, par exemple, qui vient ici pour étudier le Canada et qui désire avoir accès aux dossiers du gouvernement, bien que nous ayons payé pour que vous veniez au Canada—le gouvernement du Canada a payé pour que vous veniez au Canada—nous regrettons beaucoup, nous ne pouvons vraiment pas vous permettre d'utiliser notre loi pour obtenir l'information que vous cherchez.

**M. Horner:** Oui. Par la même occasion, je crois que le nombre de nos refus est beaucoup moins élevé que celui des États-Unis. J'éprouve les mêmes inquiétudes que vous au sujet de la sécurité nationale. Aussi, les demandes pouvant venir du crime organisé m'inquiètent un peu. Nous avons eu des rencontres avec le Federal Bureau of Investigation à Washington. Ils reçoivent des demandes auxquelles ils ne répondent tout simplement pas. Les refus sont très nombreux. Bien que je comprenne votre point de vue en tant qu'universitaire, j'ai quand même quelques réserves à ce sujet.

**Le président:** Au sujet des documents officiels du Cabinet dont vous faites mention, vous venez justement de remanier



[Text]

and you are therefore accepting the principle of there being an absolute exclusion, in a sense, if it qualifies. Is that not the way? This act does not apply to confidences of the—

**Prof. McCamus:** I am sorry, I am going to have to reread the passage. But certainly our intention was to indicate that Cabinet documents should be brought back under the statute and treated, as all other documents are, as being subject to the remedial institutions, devices, ultimate review by the courts, and so on. We express our opposition to the notion that this category of documents should be excluded from the statute, and especially should be excluded simply on the basis of a ministerial certificate without any independent review of the exercise of discretion by the Minister in question.

**The Chairman:** I am glad to clarify that, because there seemed to be in my mind just a touch of conflict between the body of your report and the actual rewording, which I think makes it a total, absolute exclusion, because it states that the act does not apply. In any event, the Canadian Bar went so far as to say not only should it be an exemption, but it should be subject to review by the Information Commissioner and a total *de novo* review by the Federal Court if somebody challenged it. I presume that would be your position.

**Prof. Rowat:** Yes, that is the intention.

**Prof. McCamus:** On page 5, at the end of the first paragraph, on confidences of the Queen's Privy Council, the brief indicates we believe they should be treated as an exemption rather than an exclusion. That is what we had in mind; that it would then fall within the normal treatment of exemptions rather than exclusions.

• 1630

**Mr. Kindy:** What is your feeling on Crown corporations? Should they be all included in the act or should they be exempt?

**Prof. Granatstein:** We did not, in fact, discuss that. I happen to be on another committee of the Social Science Federation, looking at the draft bill on the Public Archives, for example, and the new archives act. Many of the archival holdings of Crown corporations are not covered by the archives act and in fact they tend to disappear as a result.

I think I would be safe in saying that the Social Science Federation would take the same view; that in fact Crown corporations should be covered by access and privacy in the same way as government departments.

**Mr. Kindy:** Glad to hear that.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Daubney had a question.

**Mr. Daubney:** Just one question, Mr. Chairman, thank you.

[Translation]

l'article 69 existant et, par conséquent, vous acceptez le principe qu'il y ait exclusion absolue, dans un sens, s'il y a lieu. N'est-ce pas là le moyen? Cette loi ne s'applique pas aux documents officiels du . . .

**M. McCamus:** Je regrette, je vais être obligé de relire le passage. Mais nous avions certainement l'intention d'indiquer que les documents du Cabinet devraient revenir sous le coup de la loi et être traités, comme tous les autres documents, comme étant sujets aux institutions qui apportent des correctifs, aux dispositifs et enfin, aux révisions par les tribunaux, et ainsi de suite. Nous ne sommes pas d'accord avec l'idée que cette catégorie de documents ne soit pas sujette à la loi et que ces documents devraient être exclus simplement sur la foi d'une attestation ministérielle, sans qu'il y ait un examen indépendant du pouvoir de discrétion du ministre intéressé.

**Le président:** Je suis heureux de clarifier cela, car je suis porté à penser qu'il y a une légère contradiction entre votre rapport et le remaniement de l'article qui, je crois, en fait une exclusion absolue du fait qu'on y lit que la loi ne s'applique pas. De toute façon, le Barreau canadien est allé jusqu'à dire que, non seulement cela devrait constituer une exemption, mais qu'il devrait être sujet à révision par le Commissaire à l'information et une totale révision «it de novo» par la Cour fédérale, si quelqu'un le met en question. Je suppose que c'est là votre position.

**M. Rowat:** Oui, c'est mon intention.

**M. McCamus:** À la page 5, fin du premier paragraphe, sur les documents officiels du Conseil privé de la Reine, le mémoire indique que nous proposons que les documents du Cabinet fassent l'objet d'une exemption plutôt que d'une exclusion. C'est ce à quoi nous pensons; que cela devrait faire l'objet d'exemptions normales plutôt que d'exclusions.

**M. Kindy:** Que pensez-vous des sociétés de la Couronne? Devraient-elles être sujettes à la loi ou devraient-elles faire l'objet d'exemptions?

**M. Granatstein:** Nous n'en avons pas vraiment discuté. Il se trouve que je fais partie d'un autre comité de la Fédération des sciences sociales. Ce comité est chargé d'examiner le projet de loi sur les archives publiques, par exemple, et la nouvelle Loi sur les archives du Canada. De nombreuses archives des sociétés de la Couronne sont pas touchées par la Loi sur les archives du Canada et, de ce fait, ont tendance à disparaître.

Je crois pouvoir dire que la Fédération des sciences sociales est du même avis; en effet, les sociétés de la Couronne devraient être sujettes à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, de la même façon que le sont les ministères du gouvernement.

**M. Kindy:** Je suis heureux de l'entendre.

**Le président:** Merci. Monsieur Daubney a une question à poser.

**M. Daubney:** Juste une question, monsieur le président, merci.

*[Texte]*

On page 5 of your brief you have a section dealing with correspondence on matters of public policy, which refers to paragraph 3.(f) of the Privacy Act. Your amendment does not make this clear, but is it your intention that those parts of the correspondence dealing with matters of public policy be released and that those dealing with, to use the words in paragraph 3.(f), "matters that are implicitly or explicitly of a private or confidential nature" would be deleted from the document that is released, or would you want to get the entire document without those offending words being severed?

**Prof. Granatstein:** Mr. Daubney, if I write you a letter saying that I think the provision in the budget on income tax is good or bad, that is not a matter that is explicitly or implicitly confidential in any way, shape or form. I am expressing an opinion on public policy to you as a Member of Parliament; but if I write you a letter and talk about personal or confidential matters, then quite properly that should not fall—

**Mr. Daubney:** No, but if the letter deals with both? That is what I am asking.

**Prof. Granatstein:** Then I presume things can be severed, as is the practice in many cases now with government documents.

**Mr. Daubney:** Okay, well I think maybe there would have to be some words in your suggested amendment to deal with that. It seems to me if you just simply added the words you are suggesting to paragraph 3.(f), that would make that entire document . . .

**Prof. Granatstein:** If we are unclear in that respect, surely we would not disagree with the principle of severance.

**Mr. Daubney:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Horner has a short question.

**Mr. Horner:** In the situation that you describe with the catch-22 situation of trying to get information about the 1919 Winnipeg strike, how would the reduction from 20 years to 10 years alter the situation?

**Prof. Granatstein:** It will not alter the situation if the department is deliberately trying to frustrate research.

**Mr. Horner:** That is right.

**Prof. Granatstein:** It simply cannot touch that. What it would do is at least make it somewhat more likely that you would be able to determine if someone was dead or still alive. That is the best it can do. We, frankly, could not come up with a better way of resolving this problem. I do not know how you can oblige departments of government to interpret the act in a proper and fair manner—in the manner that, I assume, was intended by the drafters of the act. It is very difficult. That is why I said that I hope you would fire a rocket at the RCMP; it might be useful. Maybe a couple of good hard shots from Parliament would persuade them that this is not acting in the fashion that Parliament intended. I am not sure anything will persuade the RCMP, of course.

*[Traduction]*

À la page 5 de votre mémoire, il y a un article qui traite de la correspondance sur les questions de politique publique et qui renvoie au paragraphe 3.f) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Votre amendement ne le précise pas, mais vous proposez que les parties de la correspondance qui traitent des questions de politique publique soient communiquées, et que celles qui traitent de, pour utiliser les mots du paragraphe 3.f) «toute correspondance de nature, implicitement ou explicitement, privée ou confidentielle», soient enlevées du document communiqué, ou souhaiteriez-vous obtenir le document en entier, sans que ces mots gênants soient enlevés?

**M. Granatstein:** Monsieur Daubney, si je vous dis dans une lettre que la disposition législative dans le budget sur l'impôt sur le revenu est bonne ou mauvaise, il ne s'agit pas du tout là d'une question explicitement ou implicitement confidentielle. Je m'adresse à vous, député, sur une question politique publique. Mais si dans ma lettre, je fais mention de questions personnelles ou confidentielles, alors il est bien entendu que cela ne devrait pas . . .

**M. Daubney:** Non, mais si la lettre traite des deux? C'est ce que je me demande.

**M. Granatstein:** Je suppose que des choses peuvent être enlevées, comme cela se fait souvent pour les documents du gouvernement.

**M. Daubney:** Très bien, je pense qu'il devrait y avoir des mots dans votre amendement qui traiteraient de cela. Il me semble que si vous ajoutiez tout simplement au paragraphe 3.f) les mots que vous proposez, cela aurait pour effet de faire de tout le document . . .

**M. Granatstein:** Si nous ne nous exprimons pas clairement à ce sujet, nous serions sûrement d'accord avec le principe de l'enlèvement des mots.

**M. Daubney:** Merci beaucoup.

**Le président:** M. Horner veut poser une petite question.

**M. Horner:** Lorsque vous parlez de la situation impossible créée par la recherche d'information sur la grève de Winnipeg en 1919, comment une réduction de 20 à 10 ans pourrait-elle changer la situation?

**M. Granatstein:** Il n'y aura rien de changé à la situation, si le ministère tente délibérément de contrer la recherche.

**M. Horner:** C'est vrai.

**M. Granatstein:** Cela n'affectera le cas en rien. Cela vous permettrait au moins de déterminer si une personne est morte ou encore en vie. À vrai dire, nous ne pourrions forcer les ministères du gouvernement à interpréter la loi d'une façon appropriée et juste—de la façon dont, je présume, l'ont voulue les rédacteurs de la loi. C'est très difficile. C'est pourquoi j'ai dit que je souhaitais que vous lanciez une fusée sur la GRC; ce serait utile. Peut-être qu'une couple de coups bien sentis de la part du Parlement les persuaderaient que cette attitude ne concorde pas avec l'intention du Parlement. Bien entendu, je ne crois pas que la GRC se laisserait persuader aussi facilement.



[Text]

**The Chairman:** This meeting could become rather long if the Chair did not bang the gavel.

Gentlemen, thank you very much for your brief and your time out of busy lives to come and appear before our committee.

We stand adjourned.

[Translation]

**Le président:** Cette réunion pourrait durer encore longtemps, si le président n'utilise pas son autorité pour y mettre fin.

Messieurs, merci beaucoup pour votre mémoire et d'avoir bien voulu, malgré vos nombreuses occupations, vous présenter devant notre comité.

La séance est levée.











UNIV. OF TORONTO LIBRARY  
SERIALS ACQUISITION  
TORONTO

M5S 1A5



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES/TÉMOINS

##### *From the Social Science Federation of Canada:*

Jack Granatstein, Chairman, Task Force on Access to Information;

John McCamus, Dean, Faculty of Law, Osgoode Hall, York University;

Don Rowat, Department of Political Science, Carleton University.

##### *De la Fédération canadienne des sciences sociales:*

Jack Granatstein, président, Groupe d'étude sur l'accès à l'information;

John McCamus, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall, université York;

Don Rowat, Département des sciences politiques, université Carleton.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, June 5, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le jeudi 5 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 5, 1986

(24)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:12 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, David Daubney, presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy and Svend J. Robinson.

*Acting member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From Ottawa/Hull Victims:* David Nairn. *From the Prisoners' Rights Committee:* Jean-Claude Bernheim, Coordinator; Stephen Fineberg, Staff member and George Papadatos (Pappas), Resident, Ste-Anne des Plaines Institution.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

David Nairn from Ottawa/Hull Victims made a statement and answered questions.

Jean-Claude Bernheim and Stephen Fineberg from the Prisoners' Rights Committee each made a statement and, with George Papadatos, answered questions.

At 10:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 JUIN 1986

(24)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 12, sous la présidence de David Daubney, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De Victimes d'Ottawa/Hull:* David Nairn. *De l'Office des droits des détenus(es):* Jean-Claude Bernheim, coordinateur; Stephen Fineberg, membre du personnel; George Papadatos (Pappas), pensionnaire, Institution de Ste-Anne des Plaines.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

David Nairn de Victimes d'Ottawa/Hull, fait une déclaration et répond aux questions.

Jean-Claude Bernheim et Stephen Fineberg, de l'Office des droits des détenus(es), font chacun une déclaration, puis eux-même et George Papadatos répondent aux questions.

A 10 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 5, 1986

• 0912

**The Vice-Chairman:** Ladies and gentlemen, today we resume consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. We have two sets of witnesses this meeting, Mr. David Nairn and representatives from the Prisoners Rights Committee.

I would like to welcome Mr. Nairn to the committee and invite him to make an opening statement, if he wishes to do so.

**Mr. Nairn (Ottawa-Hull Victims):** Thank you very much, Mr. Chairman, and members.

I certainly welcome this opportunity to appear before you this morning to express my concerns with respect to the application of the Access to Information Act and the Privacy Act, particularly as this legislation affects the victims of violent crime. Although the experience I will relate to you this morning deals with my family, our experience is not unique.

It was hoped that I would have with me this morning Ms Allyson Hewitt, the training co-ordinator for the Ottawa Rape Crisis Centre. She has gone over my brief, shares my views and was to be here this morning to help me and you with any questions you might have.

By way of background, on March 27, 1983, my 17-year-old daughter, Roxanne, a grade 12 honours matriculation student, died in agony from a single stab wound to the stomach. The wound was inflicted by a 21-year-old Ottawa man who was on probation at the time and in violation of his probation.

The man was charged with first degree murder and, in due course, found guilty of manslaughter and sentenced to three years in prison. The man was released last December on mandatory supervision, having lost six days remission for smuggling drugs back into the prison just prior to his release. He apparently picked up these drugs in Ottawa while he was on an escorted temporary absence under guard.

Justice Linden was sufficiently convinced of this man's propensity for violence to deny bail. The man was held eight and one a months to await trial. In other words, the court had expressed concern for the protection of society.

• 0915

On December 20, 1983, only eight days after this man was sentenced to prison, my wife received a Christmas card from the Ottawa Regional Detention Centre wishing her a Merry Christmas and a Happy New Year. The card was signed by

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 5 juin 1986

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, nous reprenons aujourd'hui les travaux relatifs à notre ordre de renvoi, daté du lundi 19 novembre 1984, concernant l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous accueillons ce matin deux groupes de témoins, d'abord, M. David Nairn et ensuite des représentants de l'Office des droits des détenus.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Nairn et lui demander de nous faire une déclaration d'ouverture, s'il le désire.

**M. Nairn (victimes d'Ottawa-Hull):** Merci beaucoup, monsieur le président, mesdames et messieurs.

Je suis heureux de pouvoir comparaître devant vous ce matin pour vous faire part de mes idées concernant l'application de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, particulièrement en ce qui touche les victimes de crimes violents. Si les faits que je vais vous raconter ce matin concernent ma famille, l'expérience ne nous est néanmoins pas exclusive.

J'espérais être accompagné ce matin de M<sup>me</sup> Allyson Hewitt, coordonnatrice des programmes de formation du Centre d'aide aux victimes du viol, à Ottawa. Elle a lu mon mémoire et partagé mes idées, et elle devait être ici ce matin pour m'aider et pour répondre à vos questions.

Pour vous mettre un peu dans le contexte, le 27 mars 1983, ma fille Roxanne âgée de 17 ans, élève de 12<sup>ième</sup> année ayant été reçue avec mention, est morte après avoir été frappée d'un coup de couteau à l'estomac. Cette blessure lui a été infligée par un jeune homme d'Ottawa âgé de 21 ans qui était en violation de son ordonnance de probation.

Accusé de meurtre au premier degré, le jeune homme, après avoir subi son procès, a été reconnu coupable d'homicide involontaire et a été condamné à trois ans d'emprisonnement. En décembre dernier, il a été relâché sous surveillance obligatoire, après avoir perdu six jours de la réduction de sa peine pour avoir fait entrer des stupéfiants en contrebande en prison peu avant sa remise en liberté. Il les avait apparemment obtenus à Ottawa pendant qu'il était temporairement absent sous escorte.

Le juge Linden était suffisamment convaincu de la propension de cet homme à la violence pour lui refuser un cautionnement. Il a donc été détenu pendant huit mois et demi avant de subir son procès. Le tribunal démontrait ainsi sa volonté de protéger la société.

Le 20 décembre 1983, huit jours seulement après la condamnation de cet homme, ma femme recevait une carte de Noël du Centre de détention régional d'Ottawa-Carleton. On lui souhaitait «Joyeux Noël et Bonne Année». La carte était

*[Texte]*

the inmate, with postage paid by the Province of Ontario. I was compelled by pressure from my family to change all my existing door locks and add deadbolt locks.

No one from the Correctional Service, the National Parole Board, or for that matter, anyone in authority bothered to explain the sentence or to discuss any aspect of the inmate release process. At this stage, only months after my daughter's murder, we had absolutely no idea where to turn for help.

In desperation, I contacted the Ottawa-Carleton Regional Detention Centre, to be advised that the "client", which is the new term being used for inmate, convict and prisoner, had been transferred to Warkworth. I had absolutely no idea where Warkworth Prison was. My family is a law-abiding family. I had no idea what the security arrangements at Warkworth Prison were. Were they maximum security; were they medium security, or were they minimum security? We had absolutely no idea. I begged this information and was told to contact the regional offices of the Correctional Service of Canada, and I did. I telephoned.

The Correctional Service parole officer was shocked and distressed, upset and dismayed that Mr. Nairn had somehow discovered where his daughter's killer was being held. Can you imagine? The victim's family knew! The parole officer demanded to know how I came by this information. Of course, I declined. I was fearing that the young girl in the Regional Detention Centre might lose her job, which could very well have been the case.

I stated the reasons for my concern for requesting that my family be advised where the killer was being held and I requested information concerning the security arrangements at Warkworth Prison and some idea of where and when this man would be released. It seemed to me that these were very basic questions. I thought it was so elementary. The Correctional Services parole officer curtly instructed me to apply for such information through the Access to Information Act, and I did.

Specifically, I asked to be advised concerning admission, interpretation of sentence, expiration of sentence, earned remission, statutory remission, release and the release terms. As I mentioned before, there had been absolutely no follow-up to sentencing, which is standard for victims. There is no follow-up. We do not know these things. It is privileged information, apparently.

Although not required by law, I prepared a covering letter with my application to explain the reasons for my request. Believe it or not, with six calendar days from my request application and using Canada Post, the Correctional Service invoked the provisions of the Privacy Act to protect the inmate. With your indulgence, I will read part of the third paragraph of that letter:

*[Traduction]*

signée par le détenu mais l'affranchissement avait été payé par la province de l'Ontario. À la suite de pressions exercées par ma famille, j'ai changé toutes les serrures de ma maison et j'ai même ajouté des serrures à pêne dormant.

Personne, qu'il s'agisse du Service correctionnel du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en fait personne de haut placé n'a pris le temps de nous expliquer la peine ou le moindre aspect de la mise en liberté du détenu. Quelques mois à peine après le meurtre de ma fille, nous ne savions absolument pas à qui nous adresser pour obtenir de l'aide.

En désespoir de cause, j'ai communiqué avec le Centre de détention régional d'Ottawa-Carleton, où l'on m'a dit que le «client», qui est le nouvel euphémisme employé pour les détenus et les prisonniers, avait été transféré à Warkworth. Je n'avais absolument aucune idée de l'endroit où se situait le pénitencier de Warkworth. Ma famille respecte la loi. Je ne savais pas de quelle catégorie de pénitencier il s'agissait, c'est-à-dire s'il s'agissait d'un pénitencier à sécurité maximale, moyenne ou minimale. Je n'en savais rien. Je me suis renseigné et on m'a dit de communiquer avec le bureau régional du Service correctionnel, ce que j'ai fait par téléphone.

L'agent responsable du Service a été surpris, vexé et étonné d'apprendre que M. Nairn savait où le meurtrier de sa fille purgeait sa peine. Vous rendez-vous compte! La famille de la victime savait où il se cachait! L'agent m'a ensuite demandé comment j'avais obtenu ces renseignements. Bien entendu, j'ai refusé de répondre car je craignais que la jeune fille du Centre de détention régional perde son emploi, ce qui aurait fort bien pu se passer.

Je lui ai fait part des raisons de mes craintes et lui ai demandé qu'il fournisse à ma famille des renseignements sur le lieu de détention, sur le degré de sécurité du pénitencier de Warkworth ainsi que sur la date prévue et l'endroit où le détenu pourrait être remis en liberté. Toutes ces questions me semblaient très élémentaires. Cela me paraissait si simple. L'agent m'a alors sèchement conseillé de recourir à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir ces renseignements, ce que j'ai fait.

J'ai notamment demandé des renseignements sur l'admission, l'interprétation de la peine, l'expiration de la peine, la réduction méritée de la peine, la réduction statutaire de la peine, l'élargissement et les conditions de l'élargissement. Comme je l'ai déjà indiqué, on ne s'était nullement occupé de renseigner les victimes quant à la peine, ce qui semble être pratique courante. Personne ne s'occupe des victimes. Nous ne sommes au courant de rien. Apparemment, ce sont des renseignements privilégiés.

Bien que la loi ne l'exige pas, j'ai joint à la formule une lettre d'accompagnement expliquant les motifs de ma demande. Croyez-le ou non, moins de six jours civils après avoir envoyé ma demande, le Service correctionnel me répondait par la poste en invoquant les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, protégeant leur client. Si vous le permettez, j'aimerais maintenant vous lire une partie du troisième paragraphe de cette lettre:



## [Text]

Secondly, I must inform you that the protection of privacy provisions of the new Privacy Act, promulgated in July 1983, place restrictions on the release, without the consent of the individual concerned, of personal information including the address of the individual

That was the response to my application for access to information.

• 0920

With your permission, I will use this umbrella to explain my perception of the Canadian criminal justice system. Each panel of the umbrella can be represented by the courts, legal aid, the Correctional Services, the National Parole Board, the privacy legislation, the access to information legislation, and so on.

But who is under the protection of the umbrella? The killers, the murderers, the child molesters, and the rapists. They are under the protection of the umbrella.

But where are the victims and the victims' families? They are out here where I am, unprotected by our own criminal justice system.

Surely this is not the intent of this legislation. The rapists, the child molesters, and the murderers are afforded the complete protection of the access to information and privacy legislation, the way things stand right now. Ours is a totally offender-oriented criminal justice system. There is nothing in it for victims or the victims' families except fear, apprehension, and heart-ache.

The only thing that separates you from understanding my position and my feelings is one phone call, someone to come to that door right now: urgent; call home; and you find that your daughter, your mother, your father, or your baby has been murdered. Then you will understand exactly what I mean and how this legislation impacts on victims and victims' families.

In order to address the inequities of the access and privacy legislation, I refer to the recommendations stated in my brief distributed earlier, where it is recommended that the right to access, as stated in section 4 of the Access to Information Act, particularly the procedures developed to apply to the act, not exclude victims of violent crime from the right to access information relating to the incarceration and release of offenders; specifically information concerning admission, interpretation of sentence, expiration of sentence, earned remission, statutory remission—and an important one for victims—progress towards rehabilitation; release, and release terms.

Another recommendation is that the Department of the Solicitor General, the National parole board, and the peniten-

## [Translation]

Deuxièmement, permettez-moi de vous dire que la protection prévue par les dispositions de la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels, laquelle a été promulguée en juillet 1983, imposent des restrictions sur la divulgation, sans le consentement de la personne en cause, de renseignements personnels le concernant, y compris de son adresse.

Telle était la réponse à ma demande d'information.

Si vous me le permettez, j'aimerais me servir de mon parapluie pour vous expliquer comment j'entrevois le régime canadien de justice pénal. Chaque section du parapluie représente les tribunaux, l'aide juridique, les Services correctionnels, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information, etc.

Mais qui est protégé par ce parapluie? Ce sont les assassins, les meurtriers, les personnes coupables de violence sexuelle à l'égard d'enfants et les violeurs. Ce sont eux qui sont protégés par ce parapluie.

Où sont les victimes et leurs familles? Ils sont comme moi, hors de la sphère de protection du parapluie, sans protection par leur propre justice pénale.

J'ai peine à croire que ce soit là le but de ces lois. À l'heure actuelle, la personne coupable de violences sexuelles à l'égard d'enfants et l'assassin sont pleinement protégés par la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. La justice pénale canadienne penche du côté du contrevenant et ne prévoit absolument rien pour la victime ou sa famille qui doit vivre dans la crainte, l'apprehension et la tristesse.

Une seule chose vous empêche de comprendre ma situation et mon état d'esprit: il suffit d'un appel, d'une personne qui vient à votre porte et qui vous dit «c'est urgent, appelez chez-vous». Et là, vous apprenez que votre fille, votre mère, votre père ou votre enfant a été assassiné. À ce moment-là, vous comprendrez exactement ce que je veux dire et comment ces lois nuisent aux victimes et à leurs familles.

Pour mieux comprendre les lacunes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, je vous renvoie à mon mémoire, distribué tout à l'heure, où je recommande que le droit à l'accès, tel qu'il est exposé à l'article 4 de la Loi sur l'accès à l'information, surtout les mécanismes prévus d'application de la Loi, soit accordé aux victimes de violence qui veulent obtenir des renseignements sur l'incarcération et l'élargissement des contrevenants. Je pense notamment aux renseignements concernant l'admission, l'interprétation de la peine, l'expiration de la peine, la réduction méritée de la peine, la réduction statutaire de la peine—et quelque chose qui importe particulièrement pour les victimes—les progrès accomplis vers la réadaptation sociale, l'élargissement et les conditions de l'élargissement.

Une autre recommandation veut que le ministère du Solliciteur général, la Commission nationale des libérations

*[Texte]*

tiary service be exempt from the restrictions imposed at section 19 of the Access to Information Act, as these restrictions apply to the release of personal information on an individual convicted of a crime of violence. Once again, I refer to the schedule of Bill C-67 and C-68 for those crimes listed.

Another recommendation is that the Privacy Act in its interpretation as applied to personal information be amended to permit the release of information to the victim or the victim's family; and that section 8 of the Privacy Act be amended to exempt the requirement for consent of the individual where the individual in question is serving a sentence related to a crime of violence.

It seems all so straightforward to me. Victims and victims' families are left totally exposed by this legislation. But does anyone really care? Does anyone care?

Thank you, Mr. Chairman, members. I am prepared to try to answer any questions you might have.

• 0925

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. Nairn. We will go to questioning. The first questioner will be Mr. Allmand of the Liberal Party, who has up to 10 minutes.

**Mr. Allmand:** Thank you, Chairman. Mr. Nairn and his family have certainly undergone some terrible experiences and we have full sympathy with him. I assure him we will give serious attention to the points raised in his brief. He makes his case quite strongly. I just have a few short questions.

Could you tell us whether the National Parole Board attempted to interview you or other members of his family when they were conducting their community assessment with respect to the release of the convicted person in question?

**Mr. Nairn:** I am glad to answer this question, because the answer is no. When I called the regional parole officer and asked for an interview, the parole officer I was referred to said to me: This is most unusual, Mr. Nairn; I will have to talk to my supervisor.

When I went over and had my interview, I walked away feeling not too warm. In fact, I posed two questions to myself from it. How does a parole officer monitor a murderer on parole? And I answered my own question from what the parole officer told me, by saying: Very discreetly and at a safe distance. How does a parole officer discover when a parolee is in violation? I answered my own question from experience by saying: when the police discover a body in the bushes. I did not walk away feeling the parole office has a firm grip on their duties and responsibilities as laid out in the National Parole Act.

*[Traduction]*

conditionnelles et le Service pénitentiaire canadien soient exclus des restrictions imposées à l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information étant donné que ces dernières s'appliquent à la divulgation de renseignements personnels concernant une personne condamnée pour crime de violence. Ici encore, je vous renvoie à l'annexe des projets de loi C-67 et C-68 relative aux crimes mentionnés.

Et plus loin, il est recommandé que la Loi sur la protection des renseignements personnels dans son interprétation, telle qu'elle s'applique aux renseignements personnels, soit modifiée de manière à autoriser la divulgation de renseignements à la victime ou à sa famille; et que l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée de manière à ce que le consentement du condamné ne soit plus nécessaire s'il purge une peine à la suite d'un crime de violence.

Tout cela me paraît si simple. Les victimes et leurs familles sont parfaitement vulnérables à ces lois. Mais quelqu'un s'intéresse-t-il à leur sort? Quelqu'un s'intéresse-t-il vraiment?

Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs. Je vais maintenant essayer de répondre à vos questions.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Nairn. Nous allons maintenant passer aux questions. Le premier intervenant est M. Allmand du parti libéral, et il a 10 minutes à sa disposition.

**M. Allmand:** Merci, monsieur le président. M. Nairn et sa famille sont passés par de mauvais moments et ils ont certainement droit à notre sympathie. Je puis l'assurer que nous examinerons de très près les points qu'il soulève dans son mémoire. Il défend sa cause d'une façon très efficace. J'aurais quand même quelques brèves questions à lui poser.

Pouvez-vous nous dire si la Commission des libérations conditionnelles a essayé d'avoir une entrevue avec vous ou avec d'autres membres de votre famille lorsqu'en prévision de la libération du condamné elle devait en déterminer les risques de la société?

**M. Nairn:** Je suis content que vous me posiez la question, mais la réponse est non. Lorsque j'ai appelé et demandé à parler à l'agent régional des libérations conditionnelles, la personne à l'autre bout du fil m'a dit: votre demande est très inhabituelle, M. Nairn; je vais devoir consulter mon supérieur.

J'ai obtenu une entrevue, mais je n'en ai guère tiré de satisfaction. J'ai été amené à me poser des questions. Comment un agent surveille-t-il un meurtrier en libération conditionnelle? J'ai répondu ainsi à ma propre question, à partir de ce que m'avait dit mon interlocuteur: d'une façon très discrète et à une distance raisonnable. Comment détermine-t-il que le libéré viole les conditions de sa libération? J'ai répondu ainsi à cette question, à partir de mon expérience personnelle: lorsqu'un policier découvre un corps dans les buissons. Je ne suis pas ressorti de l'entrevue en pensant que les responsables des libérations conditionnelles s'inquiètent d'une façon très stricte de leurs fonctions et de leurs responsabilités aux termes de la Loi nationale sur les libérations conditionnelles.



*[Text]*

**Mr. Allmand:** In any case, they did not approach you, you approached them and they refused to hear you or your family on the assessment before parole. I understand this very clearly and from my knowledge it is not an exception; as far as I know it is not something which has not been done in the past. I think it would have been in order for them to have heard your views.

You requested certain information about the inmate when he was in prison, under the Access to Information Act and the answer you got back was they could not release this information without the inmate's consent. But do you know if they made any attempt to get the inmate's consent before they answered you in that way?

**Mr. Nairn:** I have no idea. With the cloak of secrecy the Correctional Services place over these matters, there is almost no way—except maybe surreptitiously—of discovering this information. They are certainly not open with victims or victims' families or the public.

**Mr. Allmand:** You were advised of the projected dates of parole and the termination of sentence. But when they had finally determined the actual date in the Correctional Service, did they advise you of it?

**Mr. Nairn:** It took many iterations to finally shake the actual date loose. I was involved with a marathon letter-writing operating with the National Parole Board and the chairman—Mr. Outerbridge at that time—involved, and it took me nine months to spring any information loose from the National Parole Board. If every Canadian has to go through this exercise, considering that all are not in any way gifted with language or letter-writing, they would certainly have a great deal of difficulty.

But it should be automatic. There should be someone in the parole business or the Correctional Services who approaches the victim's family and explains all these things.

**Mr. Allmand:** Mr. Nairn, as I said earlier, the Solicitor General and the Correctional Services are coming before this committee next week, on June 18 or 19, and we will put to them some of the questions you raised before us to find out what their answer is.

• 0930

We know that in some cases victims have tried to undertake revenge against the criminals, but there certainly must be a way of protecting, and therefore they build into the system some kind of defence against that. But on the other hand you make a good point that the victim has to be given more consideration under the criminal justice system. We will pursue that.

*[Translation]*

**M. Allmand:** De toute façon, ce n'est pas la Commission qui a communiqué avec vous, c'est vous qui avez communiqué avec la Commission, et elle a refusé de vous entendre ou d'entendre les membres de votre famille dans le cadre de l'évaluation précédant la libération. Je sais par expérience que ce n'est pas la première fois que la chose se produit. Il reste qu'on a déjà procédé à de telles entrevues. Il aurait été parfaitement normal que la Commission vous demande votre avis dans les circonstances.

Vous avez demandé certains renseignements au sujet du détenu au moment où il était incarcéré, et ce en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, et on vous a dit à ce moment-là qu'on n'était pas en mesure de vous donner cette information sans le consentement du détenu. Savez-vous si on a essayé d'obtenir le consentement du détenu avant de vous donner cette réponse?

**M. Nairn:** Je n'en ai aucune idée. Les services correctionnels s'entourent d'un tel secret dans ce genre de situation qu'il est presque impossible, de façon licite, de découvrir les faits. Ils sont loin d'être tout à fait francs avec les victimes, les familles des victimes ou le grand public.

**M. Allmand:** Vous avez été avisé des dates prévues pour la libération conditionnelle et l'accomplissement de la peine. Cependant, au moment opportun, avez-vous été averti par les services correctionnels des dates définitives.

**M. Nairn:** Il a fallu de nombreux tiraillements avant d'obtenir finalement cette information. Il a fallu que j'écrive des lettres à n'en plus finir à la Commission des libérations conditionnelles et à son président qui était à l'époque M. Outerbridge. Il m'a fallu neuf mois pour finalement extirper cette information de la Commission des libérations conditionnelles. Si tous les Canadiens avaient à subir la même épreuve, compte tenu du fait que tout le monde n'est pas doué dans l'art épistolaire, ils en arracheraient.

En ce qui me concerne, ce genre de chose devrait aller de soi. Il devrait y avoir quelqu'un à la Commission des libérations conditionnelles ou au Service correctionnel qui communique avec les familles des victimes pour leur expliquer ce qui se passe.

**M. Allmand:** Comme je l'ai déjà dit, M. Nairn, le Solliciteur général et les représentants des services correctionnels doivent comparaître devant le Comité la semaine prochaine, soit le 18 ou le 19 juin, et nous en profiterons certainement pour leur poser certaines des questions que vous nous avez soumises.

Nous savons qu'il est arrivé que des victimes aient essayé de se venger contre les criminels en cause, mais il devrait y avoir une façon de se protéger contre ce genre de chose, d'incorporer dans le système une défense quelconque. Par ailleurs, il faudrait avoir un excellent argument lorsque vous dites que les victimes devraient avoir droit à plus d'égard en vertu du système de justice criminelle. Nous insisterons sur cet aspect de la question.

[Texte]

**Mr. Nairn:** I might add that I do not know of one case where a victim has taken a Correctional Service or parole officer hostage. Victims are, by their very nature, victims.

I talk to a lot of victims and I do not know of anyone who has gone out to try and get someone, but I did find out from the Commission of the Correctional Service—and it was a great shock and another piece of information—that inmates have long-distance telephone rights in prison, not privileges. I have a copy of a commissioner's directive which says it is against the law for the staff to monitor these calls except under unusual circumstances, which I would assume is a tap warrant. They can be phoning out for go-go dope, go-go pizza or harassing a victim.

Victims do not feel protected by our justice system, and no one is making any effort to change that.

**Mr. Allmand:** I did not suggest that victims attempted to take personnel of the correctional system hostage; I suggested that there have been cases where so-called victims—and I will explain it in a second—have attempted to get at people in prison and attack them or practise revenge against them. This particularly may take place in cases of organized crime. As you know, a lot of crime is committed by criminals against other criminals in the drug trade and in other types of organized crime.

**Mr. Nairn:** I understand that.

**Mr. Allmand:** There was a case I can recall very well in Montreal where as soon as a man was released from prison, that very day, he was killed by another side in organized crime. That was the allegation. It would appear to me that you can do something about that but still respect some of the points you have raised, and from my point of view we should try and do that.

**Mr. Nairn:** Right. It seems very strange to me that a little old lady from Chicoutimi would attack a member of a motorcycle gang when he was released on mandatory supervision. I do not think the possibility—

**Mr. Allmand:** No, I am not talking about that. I am talking about other situations.

**Mr. Nairn:** Yes, I know. I am maybe being a little facetious to make my point that I do not think that victims taking revenge on inmates is a valid argument when you consider that 80,000 inmates are walking the streets of Canada, almost the same number of people as we have in the Canadian Armed Forces, and 10% to 12% of them are the violent offenders.

**Mr. Allmand:** Yes, I would even think it is a higher number than you mention because if you include all those not in fact in prison but convicted... A lot of people are convicted with suspended sentences, probation and so on who have committed crimes. In any case, I think we have to raise this and see what we can do further to meet the matters you raised with us. Thank you very much.

[Traduction]

**M. Nairn:** J'ajouterais que je n'ai jamais eu connaissance d'un cas où une victime ait pris en otage un agent des services correctionnels ou de la Commission des libérations conditionnelles. Les victimes ne sont que des victimes.

J'ai eu l'occasion de parler à nombre d'entre eux. À ma connaissance, jamais personne n'a essayé de se venger contre qui que ce soit. En revanche, j'ai appris, à ma plus grande surprise, quelque chose des services correctionnels. Les détenus ont le droit, non pas le privilège, de faire des appels interurbains en prison. J'ai une copie de la directive du commissaire qui indique qu'il est illégal pour le personnel de surveiller ces appels sauf dans des circonstances exceptionnelles, ce qui veut dire, je suppose, l'obtention de surveillance électronique. Les détenus peuvent commander par téléphone de la drogue, des pizzas, ou encore harceler leur victime.

Les victimes ne se sentent pas protégées par la justice et personne n'essaie d'améliorer la situation.

**M. Allmand:** Je ne voulais pas dire que les victimes avaient déjà essayé de prendre en otage le personnel des services correctionnels. Je faisais simplement savoir qu'il était déjà arrivé que des soi-disant victimes, je préciserai davantage dans quelques instants, aient essayé de s'en prendre à des détenus, de les attaquer ou de se venger d'eux. Je suppose que ce genre de choses a pu arriver dans le milieu du crime organisé. Comme vous le savez, beaucoup de méfaits sont commis entre criminels, parmi les trafiquants de drogue ou la pègre en général.

**M. Nairn:** Je comprends.

**M. Allmand:** Je me souviens d'un cas qui s'est produit à Montréal où un détenu qui venait d'être remis en liberté a été tué le même jour par ses ennemis de la pègre. Du moins, c'est ce qu'on a prétendu. Il me semble qu'il devrait y avoir un moyen de se protéger tout en vous donnant raison. Nous devrions nous y attacher.

**M. Nairn:** Oui. Parce que je ne vois pas comment une petite vieille de Chicoutimi pourrait s'en prendre à un loubard en liberté surveillée. J'ai beaucoup de mal à imaginer...

**M. Allmand:** Je parle évidemment de situations tout autres.

**M. Nairn:** Je comprends. J'exagère pour bien montrer que l'argument selon lequel les victimes pourraient vouloir se venger des détenus à leur sortie de prison n'a guère de valeur compte tenu du fait qu'il y a 80,000 détenus qui se promènent en toute liberté dans nos rues, soit presque autant que de militaires, et que 10 à 12 p. 100 d'entre eux ont été condamnés pour des crimes de violence.

**M. Allmand:** De fait, le nombre doit être encore plus considérable si on songe à tous ceux qui ne sont pas en prison mais qui ont été condamnés... Il y a bien des gens qui ont été condamnés mais qui ont bénéficié d'une remise de peine, qui sont en probation et le reste. Je pense que nous devons essayer d'explorer davantage la situation afin de voir si nous pouvons vous donner satisfaction. Merci beaucoup.



[Text]

**Mr. Nairn:** Thank you, sir.

**The Vice-Chairman:** Mr. Robinson, you have 10 minutes.

**Mr. Robinson:** I too would like to welcome Mr. Nairn before the committee. As he knows, it is not his first appearance before either the Justice committee or other forums in which I have been in attendance when Mr. Nairn has spoken, in some cases very dramatically. I remember on one occasion his brandishing an enormous knife before the committee to make his point, and as usual this time he has made his point very eloquently.

I just have a couple of questions. I have reviewed his brief and also the concerns he has raised on other occasions as well, particularly with respect to access to information. I note that Mr. Nairn is suggesting in his recommendations that the information in question with respect to the date at which sentence expires, how much remission is earned and so on—that personal information he believes should be made available to victims and their families in the cases of crimes of violence.

I wonder whether Mr. Nairn has any views as to why the release of that information, should it be released, should be restricted to victims of violent crimes and their families. I am thinking of a couple of examples.

• 0935

There may be individuals who are incarcerated for crimes of a different nature, for example, crimes against the environment, pollution of the environment or destruction of the environment. There may be individuals who are incarcerated because they have been responsible for the death or serious injury to workers at the workplace. There may be individuals who are incarcerated because they are responsible for the production of hazardous or unsafe products.

I would think society has an interest in knowing how those individuals are treated within the criminal justice system as well. There may not be just one individual victim in such a case; there may be many victims in the case of those kinds of crimes.

I think we also want to know if in some cases an individual has been the recipient of special treatment within the prison system. It has been suggested in some cases, for example, a former police officer, Mr. Marchessault, in the province of Quebec, may have received preferential treatment. I wonder whether society does not have a right to know the details of this as well.

I would be interested to just hear your views with respect to the restriction you have suggested to crimes of violence. Would you not agree, if this principle is a valid principle, it is one that should be extended to other crimes as well?

**Mr. Nairn:** The points you are making are probably valid. But I came here this morning to give you the victim's perspective of where the legislation failed. I think what you are proposing involves the fine tuning, if you like, of the legislation once the amendments are drafted. I certainly have no quarrel with what you propose. But I thought it would be much easier and much more palatable and understandable if we talked

[Translation]

**M. Nairn:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Robinson, pour dix minutes.

**M. Robinson:** Je voudrais également souhaiter la bienvenue à M. Nairn. Ce n'est pas la première fois qu'il comparaît devant le Comité de la justice ou d'autres tribunes auxquelles je participe. J'ai déjà eu l'occasion d'entendre M. Nairn parler en termes très touchants. Je me souviens également de cette fois où il a brandi devant le Comité un énorme couteau pour faire comprendre son point de vue. Je dois dire qu'il a également été très éloquent ce matin.

J'aurais quelques questions à lui poser à cet égard. J'ai examiné son mémoire, de même que les arguments qu'il a présentés en d'autres occasions, particulièrement en ce qui a trait à l'accès à l'information. Je note que selon M. Nairn, les renseignements personnels comme la date d'expiration de la peine, la part de la peine qui est remise et le reste, devraient être communiqués aux victimes et aux membres de leur famille dans le cas de crime de violence.

Je me demande si M. Nairn pourrait expliquer pourquoi la divulgation de cette information devrait être limitée aux victimes de crime de violence et à leur famille. Je songe à plusieurs exemples.

Il y a des gens qui sont incarcérées pour des crimes de diverses natures, par exemple, des crimes contre l'environnement, la pollution ou la destruction de l'environnement. Il y a également des personnes qui sont incarcérées parce qu'elles ont causé la mort ou des blessures graves à des travailleurs en fonctions. Enfin, il peut y avoir des gens qui sont incarcérés parce qu'ils ont fabriqué des produits dangereux.

Je suppose que dans ces cas également la société aura avantage à savoir comment ces personnes sont traitées à l'intérieur du système pénal. Dans ces cas, il peut y avoir plus d'une victime; les victimes peuvent être nombreuses.

Il serait intéressant si certaines personnes ont droit à un traitement de faveur à l'intérieur des prisons. On a déjà prétendu, par exemple, dans le cas de M. Marchessault, un ancien policier du Québec, que certains aient droit à un traitement de faveur. Je me demande si la société n'a pas le droit de savoir ce qu'il en est dans ce genre de situation également.

Je me demande donc pourquoi la divulgation de l'information devrait être restreinte aux crimes de violence. Si le principe vaut dans le cas des crimes de violence, ne tient-il pas également pour ce qui est des autres types de crimes?

**M. Nairn:** Ce que vous dites est probablement juste. Cependant, si je suis venu ici ce matin, c'est pour vous faire part de la perspective des victimes et pour vous montrer les défaillances de la loi. Ce que vous proposez, ce sont quelques changements mineurs, une fois que le principe des amendements aurait été adopté. Personnellement, je n'ai rien contre ce que vous proposez. Je pense simplement qu'il serait plus facile

[Texte]

about victims of violent crime as opposed to other crimes. I have no quarrel with what you are saying. But I think it is in the area of the fine tuning of the final draft.

**Mr. Robinson:** With respect to prisoners and those who are on mandatory supervision and on parole, is there any information you believe should not be released to victims of crime or the families of victims of crime? Should all information be released?

**Mr. Nairn:** If the victim requests it. First of all, the victim has to be informed there is a mechanism and he is entitled to the information. Then surely the release of the information can be negotiated. But the way it stands right now, the door is slammed shut.

**Mr. Robinson:** Would you require that a copy of any information released should be provided to the prisoner as well in order that the prisoner might examine it to ensure there are not inaccuracies or falsehoods in the information?

**Mr. Nairn:** I have no trouble with it. My daughter's killer was released six times back to Ottawa. I found out later he was entitled to day parole after one-sixth of the sentence or 183 days. Being an innocent in all this, I probably would have taken corrective action in the Rideau Centre, thinking that I was doing my civic duty apprehending an offender at large. Nobody told me the man was to be lawfully at large.

**Mr. Robinson:** How do you mean "taken corrective action"?

**Mr. Nairn:** Made an citizen's arrest or some stupid thing and had my head knocked in for my trouble.

I am saying it is a great shock, as Ms Hewitt told me, for rape victims to come face to face with their attacker, say, in the Rideau Centre or any other public place, not realizing they are in fact out and lawfully at large. They want to be reassured the gentleman has made great progress on his rehabilitation programs and is absolutely no danger any more.

**Mr. Robinson:** How do you respond to the concern raised by Mr. Allmand? Quite understandably, there are very strong feelings any individual would have with respect to someone who is responsible for serious injury or perhaps death or abuse of a member of their family. The suggestion is that it is inappropriate to give them information that would identify specifically where they are being released, because the information might in some circumstances lead to actions taken against the parolee or the person who is being released on mandatory supervision.

• 0940

**Mr. Nairn:** Can I turn the question around? This man was brought into Ottawa under guard to register at Algonquin College. It just happened that my son was registering at Algonquin College for an extension course of some sort. Should we not have known that, so my son did not inadver-

[Traduction]

de faire accepter le principe est de faire comprendre la situation au public s'il était question des victimes des crimes de violence par opposition aux autres crimes. Cependant, je n'ai rien contre le fait d'étendre la divulgation. C'est une chose qu'on pourrait ajouter au moment de la rédaction finale.

**M. Robinson:** En ce qui concerne les détenus, les personnes sous surveillance obligatoire et les libérés conditionnels, y a-t-il des renseignements à leur sujet qui ne devraient pas être divulgués à leurs victimes ou aux familles de leurs victimes? Tous les renseignements à leur sujet devraient-ils être communiqués?

**M. Nairn:** Si les victimes en faisaient la demande. D'abord, les victimes devraient être informés des mécanismes existants et de leur droit d'information. À partir de là, la divulgation d'information peut être négociée. Pour l'instant, il n'y a absolument rien à faire. Les portes sont fermées.

**M. Robinson:** Selon vous, les détenus devraient-ils être avisés de la divulgation de cette information à leur sujet de façon à ce qu'ils puissent corriger les erreurs ou les imprécisions?

**M. Nairn:** Je n'ai rien contre. Le meurtrier de ma fille a été relâché six fois à Ottawa. J'ai su plus tard qu'il y avait eu droit à des libérations de jour après avoir purgé seulement un sixième de sa peine ou 183 jours. Comme je n'étais pas au courant, si je l'avais rencontré au Centre Rideau, j'aurais probablement pris des mesures, pensant que c'était mon devoir de citoyen d'arrêter un criminel évadé. Personne ne m'avait dit qu'il avait été relâché légalement.

**M. Robinson:** Qu'entendez-vous par «des mesures»?

**M. Nairn:** J'aurais probablement fait une arrestation à titre de citoyen ou posé un geste stupide, quitte à le payer cher.

Il reste qu'il peut être très surprenant, comme M<sup>me</sup> Hewitt me l'a déjà dit, pour des victimes de viol de se trouver face à face avec leurs agresseurs au Centre Rideau ou dans un autre lieu public, sans savoir qu'ils sont en liberté légalement. Elles veulent recevoir l'assurance que la personne en question a fait beaucoup de progrès dans le cas du programme de réhabilitation et ne présente plus aucun danger.

**M. Robinson:** Que faites-vous de l'argument de M. Allmand? Il est facile de comprendre le sentiment qu'on pourrait éprouver devant la personne responsable de blessures graves ou de la mort d'un membre de sa famille ou encore responsable de mauvais traitements au membre de sa famille. Il ne faudrait pas qu'on puisse identifier de façon précise l'endroit exact où la personne pourrait être libérée, parce qu'on pourrait être porté à s'en prendre des mesures contre elle au moment de sa libération conditionnelle ou au moment où prendrait fin sa surveillance obligatoire.

**M. Nairn:** Je retourne la question. L'homme dont je vous parle a été amené à Ottawa sous escorte pour s'inscrire au Collège Algonquin. Il se trouve que mon fils s'est inscrit au Collège Algonquin pour un cours du soir ou un cours supplémentaire quelconque. N'aurions-nous dû pas être tenus au



[Text]

tently register to attend the same class as his sister's killer? It is not a horse-and-buggy society. Winnipeg is only minutes away, if you like. My mother lives in Winnipeg. If you are going to release an inmate in Winnipeg in a certain area, and I am going out to visit my mother, should I not be told this, if I ask, if I am concerned? As it stands right now, the justice system—and you know it, Mr. Robinson—is totally offender-oriented. I would like for someone to show me where it is slanted towards the victim.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I certainly agree that—

**Mr. Nairn:** Excuse me. Inmates are collecting victims-of-crime compensation, for example.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, without engaging in a lengthy debate with Mr. Nairn, I think we have to recognize as well that . . . I do not think it can be argued that the criminal justice system is slanted in favour of offenders. It may very well be that the victims of crime are entitled to—and I happen to believe the victims of crime are entitled to—far greater consideration within the criminal justice system. However, I think that certainly . . . We are going to be hearing from the counsel for one offender after we have heard from Mr. Nairn, and I know Mr. Nairn will be interested to hear this as well.

I think it certainly can be argued that there is considerable work to be done with respect to the whole treatment of prisoners, as well. Again, that is an issue that Mr. Nairn and I have discussed in the past, and ultimately the manner in which we deal with prisoners within our prison system is going to be reflected in how they respond when they get out into communities such as Mr. Nairn's and my community. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. We will now go to the government members. We have, as agreed, 15 minutes. I would suggest you each try to take five minutes so you can all get on. Dr. Horner, we will start with you.

**Mr. Horner:** Thank you very much, Mr. Chairman. Like Mr. Robinson, I have been on this committee when Mr. Nairn has been here before, and I have every sympathy, as I am sure every member of this committee has, with his situation and his viewpoint. I do believe there are certain inequities in the criminal justice system that have to be addressed. The problem is that we are only addressing, at this stage, the Access to Information Act and the Privacy Act.

I really do not have any concern with his recommendation (d), where he wants to exempt the requirement for consent of the individual and so on, but I do have some concern about his recommendation (a), where he wants to know where these inmates are being released and when and so on. Will he agree

[Translation]

courant de la situation, de façon à ce que mon fils ne se retrouve pas sans le vouloir dans la même classe que le meurtrier de sa soeur? Nous ne vivons plus dans une société où les distances sont un obstacle. D'une certaine façon, Winnipeg n'est qu'à quelques minutes de distance. Ma mère vit à Winnipeg. Dans le cas d'un détenu qui est relâché quelque part à Winnipeg, ne dois-je pas être tenu au courant si j'ai raison de m'inquiéter, si j'en fais la demande, et que je veux aller visiter ma mère à Winnipeg? Comme vous le savez très bien, monsieur Robinson, le système juridique actuel est totalement biaisé en faveur des criminels. Si on prétend le contraire, je voudrais bien qu'on m'explique comment.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je suis d'accord sur les faits . . .

**M. Nairn:** Je m'excuse. Je voudrais ajouter que les détenus ont droit au dédommagement pour les victimes d'un crime, par exemple.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je ne veux pas m'engager dans un long débat avec M. Nairn, mais je pense que nous devons également tenir compte du fait que . . . Je ne pense pas que l'on puisse dire que le système de justice criminelle actuel est biaisé en faveur des criminels. Il se peut cependant que les victimes d'un crime aient droit à plus d'égards, du moins je suis de ceux qui les pensent. Ceci dit, je pense que . . . Nous allons entendre l'avocat d'un contrevenant après M. Nairn et que je sûr que M. Nairn sera intéressé par ses propos.

Il se trouve qu'il y a encore beaucoup à faire pour ce qui est du traitement des détenus. C'est également à ce sujet que M. Nairn et moi-même avons discuté dans le passé, la façon dont nous traitons nos détenus en milieu carcéral. C'est quelque chose qui a beaucoup à voir avec leur comportement lorsqu'ils reviennent dans les collectivités comme celle de M. Nairn et comme la mienne. Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Robinson. Nous allons maintenant passer aux députés ministériels. Nous avons à notre disposition, comme nous l'avons décidé, 15 minutes. Je proposerais que chacun prenne cinq minutes, de façon à ce qu'il y ait du temps pour tout le monde. Nous allons commencer avec vous, monsieur Horner.

**M. Horner:** Merci, monsieur le président. Comme M. Robinson, j'ai déjà eu l'occasion d'être présent en comité lorsque M. Nairn comparaissait, et je peux dire que je comprends son point de vue, comme, je suis sûr, tous les membres de ce comité, et que je compati à sa situation. Je suis également d'avis qu'il y a des injustices qui doivent être tolérées à l'intérieur du système de justice criminelle. Le problème est que ce qui nous occupe pour l'instant, c'est la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Je ne vois pas d'inconvénient à sa recommandation (d), où il demande une exemption pour ce qui est du consentement de la personne, mais je m'inquiète un peu de sa recommandation (a), où il est question de l'endroit et de la date de la libération des détenus et d'autres détails de ce genre. Ne convient-il pas

[Texte]

with me that there is always the chance there is going to be someone who is going to be looking for retaliation? I am sure there are many, many victims who have just resigned themselves to the fact that they are victims, and they do not want any retaliation and so on. However, there is the possibility that someone is going to want to retaliate, and this is the problem. What if we have an inmate who has been rehabilitated to some extent, and he is going back out into society, and he walks out the gate of the institution he is in, and someone is there, and another crime is committed? I am sure you will agree that two wrongs do not make a right. This is the only concern I have. Do you not feel there is this chance, Mr. Nairn?

**Mr. Nairn:** Certainly, there is always this chance. However, it is 1% to 2% of Canadian society that rotates through the courts as you probably know, and it is the same 1% to 2%. The judges know them, the Crown Attorneys know them, the cleaners in the court house get to know these people. In the federal scene, as you know, there is 40% repeat offenders, some with more than three encores. In the provincial institutions, it is 70%. Last year, I believe there were 400,000 charges laid by police across Canada. I was thinking when you first started to speak that what we need is more permissive victims. I do not think your concerns are real, if you will excuse me.

• 0945

I think the percentage of victims who would go to that length... What I am concerned about is the victims who have been intimidated, the ones who feel insecure in their homes. They are the ones. And those people are not going to go out and attack other people.

Now, there are victims and there are victims. There are motorcycle gang-type victims who would exact what you are saying.

**Mr. Horner:** That is right.

**Mr. Nairn:** But the bulk of the victims are 17-year-old girls, they are children, they are grandmothers, pensioners and so on. They are the people whom we should be concerned about—to make sure they feel secure that their justice system is working for them.

To get back to what you said, I will say that the list of items which I included in (a) will certainly be reviewed when the legislation is being drafted for amendment. At least it is a start. Right now, there is nothing.

**Mr. Horner:** But, as Mr. Allmand said, if you open it up for the victims—and believe me, I have every sympathy for all victims—if you open it up for victims such as yourself, Mr. Nairn, then how do you separate out the organized crime element which can gain access by the same route? I think this was your concern, Mr. Allmand, was it not?

**Mr. Allmand:** Yes.

**Mr. Nairn:** Could these not be ruled on individually? But they are not ruled on at all. Right at the moment, I must inform you that the protection of the provisions of the Privacy

[Traduction]

avec moi qu'il peut y avoir des personnes désireuses de se venger dans les circonstances? Je suis sûr qu'il y a beaucoup de victimes qui se sont faits à leur situation, qui ne songent pas à la vengeance ou à des actes hostiles. Cependant, il peut y en avoir, et c'est là le problème. N'y a-t-il pas un risque qu'un détenu rééduqué dans une certaine mesure, au moment de retourner à la société, soit lui-même victime d'un autre crime en sortant de la prison? Je suis sûr que vous convenez avec moi qu'on ne répare pas un tort en commettant un autre tort. C'est tout ce qui m'inquiète. Ne voyez-vous pas vous-même ce risque, M. Nairn?

**M. Nairn:** Il y a toujours un risque. Cependant, c'est 1 ou 2 p. 100 de la société canadienne qui se retrouve toujours devant les tribunaux. Ce sont toujours les mêmes personnes. Les juges, les avocats de la Couronne, les préposés à l'entretien dans les palais de justice les connaissent. Au niveau fédéral, comme vous le savez, le taux de récidive est de 40 p. 100, et certains ont été condamnés plus de 3 fois. Dans les prisons provinciales, le taux est de 70 p. 100. L'année dernière, je pense que 400,000 accusations ont été portées par la police au Canada. Au moment où vous parliez, tout à l'heure, je pensais à quelque chose. Je me disais que ce que nous voulons, ce sont des victimes plus permissives. Pour revenir à votre préoccupation, excusez-moi mais je ne pense pas qu'elle soit justifiée.

Le pourcentage des victimes qui pourraient être tentées de faire ce genre de chose... Je songe aux victimes qui sont intimidées, qui se sentent en danger chez elles. Elles comptent. Ce ne sont pas elles qui risquent d'aller s'attaquer aux gens.

Il y a victimes et victimes. Il y a des victimes appartenant à des bandes de motards qui pourraient être tentées de faire ce que vous dites.

**M. Horner:** C'est juste.

**M. Nairn:** Cependant, la majorité des victimes sont des filles de 17 ans, des enfants, des grand-mères, des pensionnés et autres. C'est leur sort qui doit nous inquiéter. Nous devons nous assurer que pour eux la justice fonctionne bien, les protège.

Pour revenir à ce que vous disiez, la liste des renseignements qui se trouve dans ma recommandation a) pourrait être revue au moment où la loi sera modifiée. C'est au moins un début. Pour l'instant, il n'y a absolument rien.

**M. Horner:** Il y a également l'argument que soulevait M. Allmand. Si ces renseignements peuvent être divulgués à des victimes telles que vous, monsieur Nairn, et je compatis à votre situation et à la situation de toutes les victimes, comment le crime organisé peut-il être écarté? C'était bien ce qui vous inquiétait, monsieur Allmand?

**M. Allmand:** Oui.

**M. Nairn:** Chaque demande ne pourrait-elle pas être examinée individuellement? Pour l'instant, les demandes sont rejetées d'office. Pour l'instant, les dispositions de la Loi sur la



**[Text]**

Act... there is no negotiation in paragraph 3 there, but the door could be open for negotiation and to consider the legitimate concerns of the victim's family. You are not going to be given a flood of requests. Every victim in Canada is not going to come forward demanding all this information, but there are some people with legitimate concerns.

**Mr. Horner:** Well, I want to thank you, Mr. Nairn. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Horner. Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Nairn, thank you for being with us this morning. I have not heard you before and I must confess I am not totally familiar with the situation have gone through, this very tragic situation.

At the committee's indulgence, I would like to ask a couple of questions relevant to the event. This man was originally charged with first-degree murder?

**Mr. Nairn:** Yes.

**Mr. Jepson:** And yet, did I understand you to say he pleaded guilty to manslaughter or there was plea bargaining involved here?

**Mr. Nairn:** No. There was a 17-day trial, but what happened... when I stepped out of the court room, I was asked by the media what my opinion was on this and I told them that if I did not know better, I would say the rules of evidence were drafted by a motorcycle gang or the mafia, because the Crown Attorney's hands are almost totally tied in his presentation of evidence.

The jury heard a totally different trial than what the press did and what the public heard. There was all kinds of evidence presented. The man's past was sufficient to have him denied bail for eight and a half months awaiting trial, but none of this evidence could be entered into court. The fact that he chased another man with a knife and so on was not part of the trial.

**Mr. Jepson:** So this man got three years for killing your daughter?

**Mr. Nairn:** Yes.

**Mr. Jepson:** And there had been no contact or any association with your daughter and this individual before.

**Mr. Nairn:** Oh, yes. They used to live across the street from us years ago and my daughter went to school to kindergarten and so on, public school, with the killer's sister and after school, they would go to the house—either our home or the killer's home—and play, but there was no social contact other than that between the two families.

Then later on, my daughter began dating the killer's younger brother who was about her age and as these things go, they broke off. Apparently from the testimony, when the killer spotted this he began to threaten her, saying, "If I cannot have you, no one else can. You will not see your eighteenth birth-

**[Translation]**

protection des renseignements personnels... Le paragraphe 3 ferme toutes les portes. On pourrait au moins tenir compte de certains facteurs, comme les préoccupations légitimes des familles des victimes. Je suis sûr que le système ne serait pas inondé de demandes. Ce ne sont pas toutes les victimes qui vont demander ces renseignements. Cependant, certaines ont des inquiétudes légitimes.

**M. Horner:** Je vous remercie, monsieur Nairn. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Horner. C'est à M. Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président. Merci de votre présence ici ce matin, monsieur Nairn. Je n'avais pas eu l'occasion de vous entendre auparavant et je dois vous avouer que je ne connaissais pas du tout votre situation tragique.

Si le comité n'y voit pas d'inconvénient, j'aimerais poser quelques questions portant sur ces circonstances particulières. L'homme en cause a été accusé au départ de meurtre prémédité?

**M. Nairn:** Oui.

**M. Jepson:** Malgré tout, si je comprends bien, il a fini par plaider coupable à une accusation d'homicide involontaire. Son plaidoyer a été négocié?

**M. Nairn:** Non. Le procès a duré 17 jours, mais ce qui s'est produit... lorsque j'ai quitté la salle des audiences, les journalistes m'ont demandé mon opinion sur ce qui c'était passé. Je leur ai répondu qu'à première vue, quelqu'un pourrait penser que les règles de procédure touchant la preuve ont été rédigées par une bande de motards ou par la mafia. Les avocats de la Couronne ont presque les mains liés pour ce qui est de la présentation de la preuve.

Lors du procès ce jury a entendu un son de cloche tout à fait différent de celui qu'avait entendu les journaux ou le public. Il y avait toutes sortes d'éléments de preuve. Les antécédents de cet homme auraient suffi pour lui interdire la remise en liberté sous cautionnement au cours des huit mois et demi qui ont précédé le procès, mais cette preuve n'a pu être soumise au tribunal. Le fait qu'il a pourchassé un autre homme avec un couteau n'a pas pu être mentionné non plus au cours du procès.

**M. Jepson:** Donc, cet homme a reçu une peine de trois ans pour avoir tué votre fille?

**M. Nairn:** Oui.

**M. Jepson:** Et il n'y avait pas eu de contact ou de lien entre cet homme et votre fille auparavant.

**M. Nairn:** Il y en avait eu. Sa famille et lui avaient déjà vécu en face de chez nous pendant un certain nombre d'années et ma fille avait été au jardin d'enfants, à l'école publique et le reste avec la soeur du meurtrier. Elles se rendaient visite et jouaient entre elles, chez l'une ou chez l'autre, mais il n'y avait pas d'autres contacts sociaux entre les deux familles.

Plus tard, ma fille a fréquenté le jeune frère du meurtrier qui était à peu près de son âge. Elle a fini par rompre avec lui. D'après les témoignages, il semble que le meurtrier en ait eu connaissance et menacé ma fille en disant: «Si tu ne veux pas m'appartenir, tu n'appartiendras à personne d'autre. Tu ne

## [Texte]

day". Then in court a girl named Lisa Gauthier took the stand and gave exactly the same testimony, of course with the jury out having coffee, saying that he threatened her using exactly the same words: "If I cannot have you no one else can. You will not see"—I believe it was—"your 16th birthday". But the judge in that case ruled that out because those threats had taken place five months previous to that, they did not bear directly on that trial. The jury was brought back in and they thought they were still dealing with the Virgin Mary's twin brother. It must have been an awful shock to them to wake up the next morning and read the rest of it.

• 0950

**Mr. Jepson:** Did you say that he was eligible for day parole after 83 days?

**Mr. Nairn:** He was eligible after 183 days; one-sixth of the three-year sentence.

**Mr. Jepson:** He only received three years and he served his entire sentence how long?

**Mr. Nairn:** He served two years and six days, and the reason he served six days is because on one of his last outings to Ottawa to register at Algonquin under guard, as I mentioned, he was discovered smuggling drugs back into the prison. Instead of being charged like an ordinary citizen would be, with possession for the purposes of trafficking, it was treated as an internal disciplinary matter and he lost six days good time. He still was out for Christmas.

**Mr. Jepson:** You said he sent this Christmas card. How did he get your address?

**Mr. Nairn:** We used to live across the street from him.

**Mr. Jepson:** Oh, so you had moved.

For some time, I have had an increasing concern over the sentencing when it comes to severe crimes such as this. I just cannot believe that when a human life is taken people can be out on the streets so quickly. It just points out that we must look at our legal system and make sure there are stiffer sentences handed out, commensurate with the crimes. I can only assume that you share those feelings very strongly.

**Mr. Nairn:** The way things are structured right now, the policeman does not enter the sentencing equation. The purpose of sentencing is to protect society. Mr. Robinson would probably agree with me, that sentencing... I say this with tongue in cheek. Prison is a very dehumanizing experience. It totally destroys the individual. He is eventually going to get out, and how do we cope with this individual? We turn him bitter and then we release him back to the street. When my young daughter went to the cookie jar I would slap her wrist to sort of encourage her not to go to the cookie jar, if that were a family rule.

## [Traduction]

verras pas ton 18<sup>ième</sup> anniversaire». Une fille du nom de Lisa Gauthier est venue témoigner de faits similaires, encore une fois évidemment lorsque le jury étaient sorti prendre le café, mais disons qu'il la menaçait de la même manière: «Si tu ne veux pas m'appartenir, tu n'appartiendras à personne d'autres. Tu ne verras pas»—dans son cas c'était le 16<sup>ième</sup> anniversaire—«ton 16<sup>ième</sup> anniversaire». Cependant le juge a refusé d'admettre ce témoignage parce que les menaces remontaient à plus de cinq mois et n'étaient pas directement reliés avec le procès en cours... Le jury a donc repris sa place en pensant qu'il avait affaire aux frères jumeaux de la Vierge Marie. Il a dû être surpris le lendemain matin lorsqu'il a lu les journaux et pris connaissance des faits.

**M. Jepson:** Vous avez dit que l'homme était admissible à la libération conditionnelle au bout de 83 jours?

**M. Nairn:** Il a été admissible après 183 jours, soit 1/6<sup>e</sup> de sa peine de trois ans.

**M. Jepson:** Il a été condamné à trois ans mais il a purgé combien de temps au juste?

**M. Nairn:** Il a purgé deux ans et six jours; six jours parce que lors de sa dernière sortie à Ottawa pour s'inscrire sous escorte au Collège Algonquin, comme je l'ai déjà mentionné, il avait rapporté de la drogue en prison et qu'il avait été découvert. Plutôt que d'être accusé comme citoyen ordinaire, pour possession de drogue dans le but d'en faire le commerce, il a fait l'objet de mesures disciplinaires et il a écopé de six jours à déduire de sa remise pour bonne conduite. Il était quand même sorti pour Noël.

**M. Jepson:** Vous dites qu'il vous a envoyé une carte de Noël. Comment avait-il votre adresse?

**M. Nairn:** Nous avions déjà vécu dans la même rue.

**M. Jepson:** Vous étiez parti de là.

Il y a déjà quelques temps que je m'inquiète de peines qui sont données pour des crimes aussi graves que celui-ci. J'ai bien du mal à croire que les responsables soient rendus à la liberté si rapidement après avoir supprimé une vie humaine. C'est un exemple de plus qui doit nous amener à examiner notre système juridique de façon à nous assurer que les peines sont conformes à la gravité des crimes commis. Je pense que c'est ce que vous préconisez vous-même de façon très nette.

**M. Nairn:** En vertu du système actuel, le policier n'est pas consulté lorsqu'il s'agit de fixer les peines. Le but de la peine est de protéger la société. M. Robinson est probablement d'accord avec moi sur le fait que la peine... Je suis à demi-sérieux lorsque je dis une telle chose. Il reste que la prison est une expérience déshumanisante. Elle détruit totalement la personne. Comment devons-nous traiter la personne lorsqu'elle sera finalement mise en liberté? Nous l'aurons rendu amère, puis nous l'aurons relâchée dans la rue. Lorsque ma fille était petite et qu'elle allait prendre des biscuits contre mon interdiction, je lui donnais une petite tape sur la main pour lui faire comprendre que c'était mal.



[Text]

**Mr. Jepson:** More and more there seems to be greater emphasis on rights in our society as a whole. It seems to be transferring right into the legal system. There seems to be a greater emphasis on the rights of those committing the crime rather than the consideration of the victims. I presume that you share these feelings strongly.

**Mr. Nairn:** That is why I am here this morning, sir.

**Mr. Jepson:** Thank you very much.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** I tend to agree with the recommendation that Mr. Nairn made, even with (a), (b), (c) and (d). I hope that we can extend those recommendations not only to violent crime but also to other crimes.

Mr. Robinson mentioned polluters of the environment. I would extend it to those who do fraudulent bankruptcies. Those people too are coming back into society and I think the victims should know where they are, so they cannot commit another crime.

I do not have any other question, but I would like to make the comment that I feel sympathy for you and think that you are right in what you are demanding.

**Mr. Nairn:** Thank you, sir.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Dr. Kindy.

Thanks very much, Mr. Nairn, for appearing before us. We appreciate your eloquent testimony and recognize that you are speaking not just for your own family but for other victims of crime and the Ottawa-Hull Victims of Justice. Thank you very much.

We will now hear from our second round of witnesses. Our next witnesses are from the Prisoners' Rights Committee, *Office des droits des détenu(e)s*. Mr. Jean-Claude Bernheim, Co-ordinator of the organization; Stephen Fineberg, staff member; and George Papadatos, also known as George Pappas, who is presently a resident at Ste-Anne des Plaines Institution in the Province of Quebec, and I understand he is here on a day pass. Gentlemen, we welcome you and please feel free to make an opening statement.

• 0955

**M. Jean-Claude Bernheim (coordonnateur, Office des droits des détenu(e)s):** Merci, monsieur le président. Je voudrais me présenter. Je suis Jean-Claude Bernheim; à ma droite, il y a Me Stephen Fineberg et à ma gauche, M. Papadatos, détenu à Sainte-Anne-des-Plaines.

Notre présentation va se faire en deux parties: d'abord une présentation générale, et ensuite une présentation factuelle, à partir d'exemples très concrets.

Tout d'abord, je voudrais vous dire que le travail d'un organisme tel l'Office des droits des détenu(e)s est un travail dirigé ou orienté vers la défense des droits et ce n'est pas toujours facile d'obtenir une grande quantité d'informations. C'est pour cela que le nombre d'exemples qui vous seront

[Translation]

**M. Jepson:** Les droits individuels semblent prendre de plus en plus de place dans le corps de la société de façon générale. Les droits des criminels semblent avoir plus d'importance que la sécurité des victimes. Je pense que vous partagez pleinement ce point de vue.

**M. Nairn:** C'est la raison pour laquelle je suis ici ce matin.

**M. Jepson:** Merci beaucoup.

**Le vice-président:** Merci. C'est à M. Kindy.

**M. Kindy:** J'aurais plutôt tendance à me ranger du côté des recommandations a), b), c) et d) de M. Nairn. Je l'appliquerais non seulement en ce qui concerne les crimes de violence mais également aux autres crimes.

M. Robinson. J'inclurais les auteurs de faillites frauduleuses. Ces gens retrouvent également leur place dans la société et leurs victimes devraient avoir le droit de savoir où ils se trouvent, de façon à éviter d'être de nouveau victimes.

Je n'ai pas de question particulière, mais je voudrais vous dire que je compatis avec vous et que je vous donne raison pour ce qui est de vos recommandations.

**M. Nairn:** Merci.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Kindy.

Merci beaucoup, monsieur Nairn, d'avoir comparu devant nous. Nous vous sommes reconnaissants de votre témoignage éloquent et nous comprenons que vous ne parlez pas seulement en votre nom et au nom de votre propre famille, mais également au nom des autres victimes de la Justice de la région d'Ottawa-Hull et des victimes de façon générale.

Nous allons maintenant entendre notre deuxième groupe de témoins. Nous allons maintenant entendre des représentants de l'Office des droits des détenus/*Prisoners' Rights Committee*, M. Jean-Claude Bernheim, coordonnateur; Stephen Fineberg, employé de l'Office et George Papadatos, alias George Pappas, qui est actuellement détenu à Sainte-Anne des Plaines dans la province de Québec, je crois savoir qu'il a reçu un laissez-passer pour assister à cette séance. Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue et nous vous donnons la parole pour faire une déclaration.

**Mr. Jean-Claude Bernheim (Co-ordinator, Prisoners' Rights Committee):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to introduce myself, I am Jean-Claude Bernheim and to my right is Mr. Stephen Fineberg and my left Mr. Papadatos, an inmate in Sainte-Anne-des-Plaines.

There are two parts to our presentation, first of all a general statement and then a factual presentation based on concrete examples.

Let me state at the outset that an organization such as ours is concerned by the defence of human rights and it is not always easy to obtain large quantities of information. This is why we shall be drawing relatively few examples to your attention but we consider them to be representative of

*[Texte]*

amenés sera relativement réduit, mais s'inscrit à notre avis, dans le cadre de ce qu'on pourrait appeler des causes types ou des exemples types. On sait que les droits des gens évoluent régulièrement ou généralement à partir de cas types, et c'est dans cet esprit-là que nous nous adressons à vous.

Notre expérience avec les détenus nous permet de voir et de comprendre que les deux lois sur lesquelles vous vous penchez ne sont pas respectées quand il s'agit de demandes émanant des détenus. Ce que l'on peut constater, c'est que d'une façon générale, les autorités, tant du Service correctionnel du Canada que de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ne respectent pas la loi en mettant, régulièrement, des obstacles dans l'application, en ce sens que les demandes ne sont pas respectées, et ce, d'abord dans les délais prévus, sous prétexte qu'il y a trop de demandes; et ceci est très important puisqu'on sait que souvent ces informations-là sont nécessaires pour pouvoir répondre à des demandes à court terme de la part des autorités quand il s'agit de libération conditionnelle ou d'accès à un certain nombre de programmes à l'intérieur des institutions.

Un autre problème qui est encore plus fondamental et qui va apparaître clairement à partir des cas concrets présentés dans le mémoire et qui vous seront détaillés par M. Fineberg, c'est que les informations qui sont retirées des documents, sous l'égide de la loi, démontrent clairement que ce ne sont pas des informations qui mettent en jeu la sécurité des institutions ou la sécurité d'un certain nombre de personnes, mais au contraire, cela met en jeu l'honnêteté et la responsabilité du Service correctionnel du Canada ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il est clair que les informations retirées d'une façon générale, sont des informations qui démontrent la façon dont ces institutions montent des dossiers sur les détenus pour les mettre dans des situations désagréables à tout le moins, c'est-à-dire dans des situations qui vont retarder leur libération, soit conditionnelle, soit en surveillance obligatoire. Et cela, parce que les informations qui sont souvent cachées ne permettent pas aux détenus de faire la preuve de leur fausseté; et cette fausseté, ces renseignements faux sont donnés à un certain nombre de personnes ou d'autres institutions.

• 1000

Il y a eu un certain nombre de cas connus concernant par exemple le fait que les policiers soumettent des rapports concernant les détenus lors d'une éventuelle libération, rapports contenant des mensonges. Il y a des cas qui ont été reconnus publiquement comme tels, et selon lesquels la GRC a porté des accusations contre des gens qui étaient en prison à ce moment-là et qui ne pouvaient pas avoir commis les délits dont on les tenait responsables.

Or, il est très clair que si cette loi-là a pour objectif de permettre aux gens de mieux voir leurs droits reconnus et respectés, quand il s'agit des détenus, il est clair que cela ne rend pas les objectifs voulus, au contraire, cela permet aux institutions de réprimer injustement des gens. Et je pense qu'on peut aller jusqu'à dire qu'il faudrait qu'il y ait une enquête publique parlementaire, un peu comme le Rapport MacGuigan

*[Traduction]*

particular situations or cases. We realize that people's rights usually evolve on the basis of such standard cases and this is the spirit in which we are making our presentation.

As a result of our experience with inmates, we have observed that the two acts which you are studying are not respected in the case of applications originating from inmates. Generally speaking, we have noted that the authorities of both the Canadian Correctional Service and the National Parole Board fail to respect the legislation by setting up regular obstacles to its application and by failing to provide the information within the specified time under the pretext that there are too many requests; this is an important point since often such information is necessary to respond to the authorities within a short period of time in the case of parole or access to a certain number of programs within the institution.

Another even more basic problem which will be demonstrated in detail by the concrete cases presented by Mr. Fineberg is the fact that the information withheld from the documents under the law is clearly not information which endangers the security of the institutions or the security of a certain number of persons but on the contrary raises questions about the honesty and the responsibility of the Canadian Correctional Service or the National Parole Board. It is clear that the information withheld is usually information illustrating the way in which such institutions are preparing files on the inmates in order to put them in situations which are unpleasant to say the least, that is in situations which will delay their release either on parole or under compulsory surveillance. The information which is often concealed in this way cannot be disproven or refuted and such untrue information is transmitted to a certain number of persons or other institutions.

Some cases of which we are aware relate to the fact that police officers submit reports containing lies on inmates in relation to a possible release. There are cases which were publicly acknowledged as such in which the RCMP brought accusations against people who were in prison at the time and were thus unable to have committed the offences alleged against them.

It is clear that the aim of this legislation is to enable people's rights to be recognized and respected. Such aims are obviously not being met in the case of inmates and institutions are in fact thwarting them and unfairly repressing people. I think that one can go so far as to say that there should be a public parliamentary investigation, similar to the MacGuigan Report on penitentiaries, but in this particular case dealing with the



[Text]

sur l'ensemble des pénitenciers, mais cette fois sur l'application de la loi en ce qui concerne les détenus et éventuellement, plus largement.

Je passe la parole à M. Fineberg qui va pouvoir vous donner des exemples très concrets.

**Mr. Stephen Fineberg (Staff Member, Prisoners' Rights Committee):** I hope everybody will have an opportunity at one point to read our brief.

In our brief we have tried to discuss very concrete cases so you can see how the criticisms I am going to make are worked out.

I wish to state first, as I have in my brief, that there are problems regarding the Access to Information Act. This is before we talk about the Privacy Act. Most prisoners are involved with the Privacy Act, but there are some respects in which prisoners have a special problem with the Access to Information Act as well.

First, there is very little information circulating inside the institutions about what the two laws entail, what the obligations are on the government, how prisoners are to go about obtaining information, and what must be done.

But even when that information exists, even when there is a prisoner who is well aware of his or her rights, it is not easy to access information.

By way of example, in my brief I have explained it is not possible at Leclerc Penitentiary to have the standing orders of the penitentiary that require prisoners to submit to strip searches. That means the prisoner himself cannot even look at the paper which tells him what his obligation is. He is given orders by guards. Sometimes those orders are correct, sometimes those orders are not. If the prisoner does not follow the order, the prisoner will find himself charged and in disciplinary court.

I have a client who has attempted for the past year to look at the standing order at Leclerc Penitentiary so he would know exactly what his obligation is, and even whether or not there is a legal obligation on him to submit to constant and routine strip searches. He has not been able to see that standing order, and I have not been allowed to see that standing order, although I have met with the assistant warden of the penitentiary and made requests.

The assistant warden, at one point, was under the impression I could have it, but he was informed by his preventive-security people that I might not have it—I still do not know why not—so he withheld it. Where are the prisoners? What are they to do? They do not even know what rules to follow. The prisoner—

**The Vice-Chairman:** Did you make a formal request under the act for that, or was this an informal request?

**Mr. Fineberg:** No, sir. I met with the assistant warden. You see, some of what I have to say concerns formal requests under the two acts. Other things I wish to talk about concern access issues in general, and I think the committee ought to be aware

[Translation]

application of the legislation to inmates and possibly on a larger scale.

I will now give the floor to Mr. Fineberg who will give you some concrete examples.

**M. Stephen Fineberg (employé de l'office, Office des droits des détenus):** J'espère que tout le monde aura la possibilité de lire notre mémoire.

Dans le mémoire, nous vous exposons des cas très concrets et vous verrez donc à quoi se rapporte les critiques que je vais formuler.

Je tiens à dire d'abord, comme dans le mémoire, qu'il y a des difficultés reliées à la Loi sur l'accès aux renseignements. Je voulais l'affirmer avant d'aborder la Loi sur la protection des renseignements personnels. La plupart des prisonniers sont intéressés par celle-ci mais à certains égards la Loi sur l'accès aux renseignements peut leur présenter des difficultés particulières aussi.

Premièrement, il y a très peu de renseignements dans les prisons sur les dispositions de la loi, les obligations qu'elle impose au gouvernement, les procédures à suivre pour obtenir des renseignements et ainsi de suite.

Mais même quand les détenus sont au courant de leurs droits, il n'est pas toujours facile d'obtenir les renseignements.

Par exemple, j'ai expliqué dans le mémoire qu'il n'est pas possible d'obtenir au pénitencier Leclerc le règlement de l'établissement qui oblige les prisonniers à se soumettre à des fouilles corporelles. Ainsi, le prisonnier ne peut même pas voir le texte qui précise quelles sont ses obligations. Il reçoit des ordres des gardiens. Parfois, ces ordres sont justes, parfois ils ne le sont pas. Si le prisonnier ne s'exécute pas, il se retrouvera accusé d'infraction devant un conseil disciplinaire.

J'ai un client qui essaie depuis un an de prendre connaissance du règlement du pénitencier Leclerc afin de savoir exactement quelle est son obligation et s'il est effectivement tenu légalement de se soumettre à des fouilles corporelles régulières et constantes. Il n'a pas pu voir le règlement en question et je n'ai pas pu en prendre connaissance moi-même, malgré la demande que j'ai présentée au directeur adjoint du pénitencier.

A certain moment, le directeur adjoint avait l'impression que je pouvais consulter ce document, mais les responsables de la sécurité l'ont informé du contraire—je ne connais toujours pas les raisons—et il a donc refusé de me le communiquer. Où en sont les prisonniers? Que doivent-ils faire? Ils ne savent même pas à quelle règle il faut se conformer. Le prisonnier . . .

**Le vice-président:** Avez-vous présenté une demande officielle en vertu de la loi ou s'agissait-il d'une demande officieuse?

**M. Fineberg:** Non, j'ai rencontré le directeur adjoint. Certaines de mes observations portent sur des demandes officielles soumises en vertu des deux lois. Mais j'ai aussi des remarques générales à faire concernant l'accès et je pense que

*[Texte]*

of the access problems, the information problems in the penitentiary milieu, so they will be able to determine what the access and privacy acts should say. I am not always talking about an issue which arises only under the access and privacy acts.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

**Mr. Fineberg:** I met with the assistant warden and I requested the standing order. He said I might have it, but he telephoned preventive security in my presence and was informed I was not allowed to have it. He was not aware of that himself. Obviously, the prisoners cannot know what their position is if the assistant warden of the institution does not know what information is available and what is not.

That same prisoner made a formal request in proper form in his penitentiary to have the penitentiary service regulations. According to the Supreme Court, penitentiary service regulations are laws; they are statutes of the country. The prisoner was answered by the administration of his penitentiary that he is no longer permitted to see the penitentiary service regulations in that institution. That is the law of the country, and he does not have the same opportunity as any of us would to look at the law, nor can he wander down the street to the library.

## • 1005

These people's lives depend on this kind of information, and this is the kind of response he gets from the administration of his institution. He finally elected to refuse a strip search under the impression that the strip search was ordered unconstitutionally. We went to disciplinary court and won. It turned out that whatever the terms of the standing order were, they were not consistent with the charter and with federal court jurisprudence, at least in the opinion of the disciplinary court. But he submitted to a year of strip searches before he decided to take a chance because we had never seen the standing order. There are many items of information which we are not permitted to have and which we should have access to.

I have been involved in the case of Mr. Papadatos at Ste.-Anne-des-Plains Institution. He has been harassed by the staff of that institution since he arrived, and this has been documented and proven.

We know that two of the guards at Ste.-Anne-des-Plains Institution are under some sort of disciplinary sanction now. I am not allowed to know what that sanction is. We cannot know what the disposition of the case has been by the Solicitor General's Office and by the RCMP and by the Correctional Service. Mr. Robinson has written to the Solicitor General and has asked that we be informed of the results in that case. We are not informed. The Solicitor General has replied, and we still may not know exactly what sanctions have been applied to the staff members.

Now the prisoners know that if they violate any rules, they are going to be charged, convicted, and will serve some sort of

*[Traduction]*

le Comité devrait être au courant des difficultés que pose l'accès, les problèmes particuliers dans un milieu pénitencier pour mieux déterminer quelles devraient être les dispositions de la Loi sur l'accès et sur les renseignements personnels. Mais je ne me limite pas exclusivement à des questions reliées à ces deux lois.

**Le vice-président:** Merci.

**M. Fineberg:** J'ai rencontré le directeur adjoint et je lui ai demandé de prendre connaissance du règlement. Il a accepté mais il a téléphoné au personnel de sécurité en ma présence et on l'a informé que je ne pouvais pas voir ce texte. Il ne le savait pas lui-même. Il est évident que les détenus ne peuvent pas savoir quels sont leurs droits si le directeur adjoint d'une prison ne sait pas quels renseignements sont disponibles et lesquels ne le sont pas.

Le même détenu a présenté une demande officielle en bonne et due forme aux autorités de son pénitencier pour obtenir un exemplaire du règlement du service pénitencier. La Cour suprême a tranché que le règlement des services pénitenciers a valeur de loi, de statut national. Le détenu s'est vu répondre par l'administration de son pénitencier qu'il ne serait plus autorisé à consulter le règlement des services pénitenciers. Ce règlement a valeur de loi, mais il n'a pas le même droit que n'importe qui d'entre nous d'en prendre connaissance et ne peut pas non plus aller jusqu'à la bibliothèque du bout de la rue.

La vie de ces gens dépend de cette information, et voilà le genre de réponse qu'ils obtiennent de l'administration du pénitencier. Il a fini par choisir de refuser une fouille corporelle, ayant l'impression que celle-ci avait été ordonnée de manière anticonstitutionnelle. Il a saisi le tribunal disciplinaire et a gagné. Il s'est avéré que le libellé du règlement était contraire à la charte et à la jurisprudence de la cour fédérale, du moins de l'avis de la cour disciplinaire. Mais il s'est plié à une année de fouilles corporelles avant de courir ce risque, car il n'avait jamais pu voir le texte du règlement. Il y a ainsi beaucoup d'autres renseignements que nous ne sommes pas autorisés à connaître, mais dont nous avons besoin.

J'ai à m'occuper du cas de M. Papadatos, du pénitencier de Ste.-Anne-des-Plains. Il fait l'objet de brimades des gardiens de ce pénitencier depuis son arrivée, et cela a été bien établi et prouvé.

Nous savons que deux des gardes du pénitencier de Ste.-Anne-des-Plains font actuellement l'objet de sanction disciplinaire. On refuse de me dire en quoi elle consiste. On refuse de nous dire quelles décisions ont été rendues par le bureau du solliciteur général, par la GRC et par le service correctionnel à cet égard. M. Robinson a écrit au solliciteur général pour demander que l'on nous informe de l'aboutissement de cette affaire. On refuse de nous le dire. Le solliciteur général nous a répondu, mais sans nous dire exactement qu'elles sont les sanctions infligées à ces gardiens.

Les prisonniers, eux, savent que s'ils enfreignent un règlement quelconque ils feront l'objet d'une accusation, seront



*[Text]*

penalty. But when the staff misbehaves, which they have done constantly in Mr. Papadatos' case and in many cases, we are not even permitted to have confirmation of that. It makes the situation very difficult. It creates tension, and for no good reason. It could all be avoided if the government were more open, if the information would flow more easily.

I wanted to raise the issue of the parole process, in particular. I wanted to explain the lack of information to prisoners in the parole process. Section 17 of the Parole Regulations states that prisoners must have access to their files before they go to a hearing on full parole.

But what in fact happens is that prisoners are not permitted to see their files. They are given nothing before they go to the parole hearing. They do not know what their case looks like. They do not know what has been filed against them. They have no opportunity to respond correctly. The parole board will reply that these prisoners are informed of the recommendation at the hearing. A case-presenting officer from the parole board will read out a recommendation and the case history of the individual. The individual is supposed to respond at the hearing. There is no opportunity to prepare. You do not know what is coming against you.

There is often false information in the file which you could prove if you had the proper documentation with you, but you have no opportunity. I know this, because I represent prisoners as their lawyer at parole hearings. I find myself faced with commissioners who are convinced the files are correct. We know the files are wrong, and the commissioners reserve a decision and decide that it is going to take another four months to clear up the problem. During that reserve decision, the prisoner sits in jail, and often for nothing.

I have a client who was released after that four-month period because the commissioners were subsequently proven to be wrong. Our information was subsequently proven to be correct, but there was nothing to be done at the hearing. No apologies were given; the man sat in jail for nothing.

So I think parole is a particular problem. It does not fall under the Privacy Act, at least not at the moment. I am talking about parole regulations, but it is a privacy issue. Prisoners should have the right to see their file. The service should have the obligation to provide them with their file before they go to a hearing, so they will know what their position is. When the recommendations and the reports are read aloud at the hearing, the prisoners do not know what is on the paper.

For example, I have a client who attended a parole hearing and he heard a positive report read out aloud, and then he received a negative decision. Now what did that paper really say? We cannot know; I do not think we will ever know. In Mr. Papadatos' case, there has just been a parole decision from the Appeal Committee in Ottawa. The national headquarters of the parole board studied Mr. Papadatos' case very carefully over a period of months.

*[Translation]*

condamnés et sanctionnés. Mais lorsque les gardiens enfreignent les règles, ce qu'ils ont fait constamment vis-à-vis de M. Papadatos et de beaucoup d'autres, on refuse même de nous en donner confirmation. Cela rend la situation très difficile, cela crée des tensions tout à fait inutiles. Il serait possible d'éviter tout cela si le gouvernement se montrait plus ouvert, si l'information était plus accessible.

Je veux aussi aborder les modalités de la libération conditionnelle, montrer combien les détenus sont mal informés à ce sujet. L'article 17 du règlement sur la libération conditionnelle stipule que les détenus doivent avoir accès à leur dossier avant qu'une audience de libération conditionnelle complète ne se tienne.

Mais, dans la réalité, on refuse aux détenus la communication de leur dossier. On ne leur montre rien avant l'audience de libération conditionnelle. Ils ne savent pas du tout ce qu'il y a dans leur dossier et n'ont donc aucune possibilité de le réfuter. La Commission des libérations conditionnelles vous dira que ces détenus sont informés de la recommandation faite à l'audience. Un agent de la commission, chargé de présenter le cas, fait lecture de la recommandation et des antécédents du détenu concerné. Celui-ci est censé répondre à l'audience, mais il n'a aucune occasion de se préparer, ne sachant pas ce qu'on va présenter contre lui.

Les dossiers contiennent souvent des renseignements erronés, ce que le détenu pourrait prouver s'il en avait connaissance au préalable, mais cela lui est refusé. Je le sais, car je représente des détenus lors des audiences de libération conditionnelle. Je me trouve confronté à des commissaires qui sont convaincus que les dossiers sont exacts. Nous savons qu'il sont erronés, et les commissaires finissent par réserver leur décision et décident qu'il faudra attendre encore quatre mois pour clarifier les choses. Pendant tout ce temps, le détenu se morfond en prison, souvent pour un rien.

J'ai un client qui a été relâché après cette période de quatre mois parce que l'on a pu établir que le dossier était erroné, que ce que nous avions affirmé était exact, mais rien n'a pu être fait à l'audience. Nulle excuse n'a été présentée au détenu, qui est resté enfermé pour un rien.

Je pense donc que la libération conditionnelle pose un problème. Elle ne relève pas de la loi sur la protection de la vie privée, du moins pas pour le moment. Je parle du règlement sur la libération conditionnelle, mais il s'agit là d'une question de vie privée. Les détenus devraient avoir le droit de prendre connaissance de leur dossier. Le service correctionnel devrait avoir l'obligation de le leur communiquer avant une audience afin qu'ils sachent bien quelle est leur situation. Lorsque les recommandations et les rapports sont lus à haute voix à l'audience, les détenus ne savent pas ce qui y figure.

Par exemple, j'ai eu un client qui a assisté à une audience de libération conditionnelle, qui a entendu lecture d'un rapport positif à haute voix, mais qui a fait l'objet ensuite d'une décision négative. Qu'y avait-il dans le dossier? Nous ne le savons pas, et je crois que nous ne le saurons jamais. Dans le cas de M. Papadatos, une décision de libération conditionnelle vient d'être rendue par le comité d'appel à Ottawa. Le bureau national de la Commission des libérations conditionnel-

[Texte]

We took a full year to prepare it and present it. They have just rendered a decision in that case, and they sent us the wrong decision. They sent us the minority decision rather than the majority decision. They informed us by telephone at night, and luckily I was home to receive the call. We had been under the impression for a week that Mr. Papadatos had lost.

• 1010

Now we discover the appeal committee in Ottawa has actually overturned the decision of the Quebec commissioners, because it was not made properly, and they have ordered a new hearing at which we shall be appearing on June 26. But for the period of a week we were under the impression the minority decision was the actual decision. Nor have they sent us the majority decision. We do not even have the paper.

Beyond this, there are comments by parole board members on the decision. We do not have the comments. If we wish to have the comments, we will have to make a privacy application sometime in the distant future. Months and months from now, we will know what the parole board members of the national headquarters had to say about Mr. Pappas's case. We gave them all the documentation we could in good faith, we did everything we know how; in the end we cannot even know what the parole board members are thinking about Mr. Pappas and his case.

We will walk in to the hearing on June 26 somewhat unprepared again, despite all our efforts. I think Mr. Pappas and I have done everything humanly possible to put ourselves in a position to defend his case against all the false accusations which have been made for years against him by the police and the parole board and the Correctional Service. We have done everything we can, and we go on June 26 without full information.

This brings us to the subject of false information. Prisoners' files are full of false information. This is very significant for them because these files control their lives. These files determine whether a person is put in segregation or gets out; whether a person goes to lower or higher security; whether a person is able to have family visits or not, trailer visits; whether a person is convicted in disciplinary courts. It controls your parole process. Every aspect of your life when you are a federal prisoner is controlled by these files, and they are laden with garbage. There is no other word for it.

Some of this false information arrives in the files through bad faith, much of it arrives through incompetence. If the members study the cases in my brief, I think they will find examples of both.

[Traduction]

les a examiné de très près le cas de M. Papadatos sur une période de plusieurs mois.

Il nous aura fallu plus d'un an pour préparer le dossier et le soumettre. Elle vient de rendre sa décision, mais nous a envoyé le mauvais texte. Elle nous a envoyé la décision minoritaire, plutôt que la décision majoritaire. On nous a informé de la décision par téléphone hier soir, heureusement que j'étais à la maison pour prendre l'appel. Nous avons cru pendant toute la semaine précédente que M. Papadatos avait perdu.

Nous apprenons maintenant que le comité d'appel à Ottawa a en fait infirmé la décision du commissaire du Québec, pour vice de forme, et a ordonné une nouvelle audience, qui doit se tenir le 26 juin. Pendant plus d'une semaine on nous a donné à penser que la décision minoritaire était la décision officielle. On ne nous a toujours pas envoyé la décision majoritaire, nous n'avons aucun papier.

À part cela, les membres de la Commission des libérations conditionnelles ont donné des avis sur la décision. Nous n'avons pas connaissance de ces avis. Si nous voulons y avoir accès, il va nous falloir présenter une demande en vertu de la Loi sur la protection de la vie privée et attendre ensuite des mois et des mois avant de savoir ce que les membres du bureau central de la Commission des libérations conditionnelles ont eu à dire concernant l'affaire de M. Pappas. Nous leur avons remis de bonne foi tous les documents que nous pouvions trouver, nous avons tout fait dans les règles, mais, au bout du compte, on refuse même de nous dire ce que les membres de la Commission des libérations conditionnelles pensent de M. Pappas et de son affaire.

Nous allons nous présenter à l'audience du 26 juin de nouveau sans préparation, en dépit de tous nos efforts. Je crois que M. Pappas et moi avons fait tout ce qui est humainement possible pour nous préparer à nous défendre contre toutes les fausses accusations qui ont été portées contre lui au fil des ans par la police, par la Commission des libérations conditionnelles et par le service correctionnel. Nous avons fait tout notre possible, mais nous nous présenterons le 26 juin avec une information incomplète.

Cela nous amène à la question des informations erronées. Les dossiers des détenus sont pleins de renseignements erronés. Cela est d'une très grande importance pour eux, car de ces dossiers dépend toute leur vie. Ces dossiers déterminent si une personne est placée en ségrégation ou relâchée, si elle est placée dans une prison à un niveau de sécurité moins élevé ou plus élevé, si elle peut recevoir des visites de sa famille ou non, dans des locaux d'accueil ou non. Ces dossiers déterminent les décisions des cours disciplinaires, de la Commission des libérations conditionnelles. Le moindre aspect de la vie d'un détenu fédéral est déterminé par ces dossiers, et ils sont remplis de stupidités. Il n'y a pas d'autres mots pour qualifier cela.

Certaines fausses informations sont placées dans les dossiers de mauvaise foi, mais il arrive également qu'elles le soient par suite d'incompétence. Si les membres du Comité veulent bien



## [Text]

Mr. Pappas is a case in point. There are so many falsehoods in his federal files we have no hope of clearing it up. I do not think we will ever clear up all the falsehoods. When you ask your questions, if you wish to question Mr. Pappas about the state of his files, he can give you particular examples.

There are lies from beginning to end and the false information is being added to all the time. We appeared in *The Globe and Mail* six times; the most recent article was this morning's national edition. We have been in touch with the Prime Minister's Office and the Solicitor General's office and the Justice Minister's Office and the Secretary of State for External Affairs, and everyone. We have documented everything, we have made all efforts to set his files straight.

False information is being added all the time, even today. The parole board decision which has been sent along will remain in his file forever. They do not throw it out, they do not remove it. It is going to sit there. I imagine there is eventually going to be a new decision written, intended to correct the old one; but no one knows if a future parole officer is going to fall on the new one or the old one. There is nothing we can do to control this information. It sits in files which are beyond our grasp, beyond our touch.

Similarly, Mr. Pappas was recently charged with performing his job improperly. He cleans the toilets, and it was alleged he was not cleaning the toilets well on one particular day. They took away a day of what is called "good time", earned remission.

Mr. Pappas complained to Ottawa and to his administration and received the day back, because it was a case of simple harassment. He was performing his job correctly, and the institution admitted it. They gave him his day back.

Weeks and weeks later, the Solicitor General of Canada writes us a letter saying: We have made our inquiry and it turns out your day has been taken away because you did not perform your job properly. And that is all there is to it. The Solicitor General of Canada is not even aware the institution has already admitted it was harassment and the day has been returned. He was not aware. He has conducted an investigation, the investigation leads to false results, and they go into the file.

Now I am obliged to write back to the Solicitor General and set the record straight, which adds more paper to the file. Mr. Pappas has the thickest file the parole board has ever laid its hands on—so they inform me—and it is getting thicker all the time. We cannot stop these people. It starts at the top and it works to the bottom and they submit garbage, week after week after week and there is hope of controlling it.

It seems to me the problem is that federal officials in the parole board and in the Correctional Service and the police have no respect for someone once he or she is convicted. They are not concerned about your status, your reputation, your

## [Translation]

examiner les cas que je cite dans mon mémoire, je pense qu'ils trouveront des exemples des deux.

M. Pappas est un bon exemple. Son dossier, fédéral, est rempli de mensonges. Je ne pense pas que nous parviendrons jamais à les expurger. Lorsque vous poserez vos questions, si vous voulez en poser à M. Pappas concernant l'état de son dossier, il pourra vous citer des exemples précis.

Il y a des documents qui sont mensongés du début jusqu'à la fin, et l'on continue à en ajouter d'autres. Nous avons été mentionnées dans le *Globe and Mail* six fois, l'article le plus récent paraissant dans l'édition nationale de ce matin. Nous avons été en contact avec le bureau du premier ministre, celui du solliciteur général, celui du ministre de la Justice et celui du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, tout le monde. Nous avons tout prouvé, nous n'avons épargné aucun effort pour mettre de l'ordre dans son dossier.

On ajoute sans arrêt des informations fausses à son dossier, même encore aujourd'hui. La décision de la Commission des libérations conditionnelles qui a été envoyée par erreur restera dans son dossier à jamais. On n'enlève jamais rien, cela va rester là. Je suppose qu'une nouvelle décision finira par être rédigée, destinée à rectifier l'ancienne, mais qui sait sur laquelle l'agent de libération conditionnelle qui consultera le dossier à l'avenir tombera? Il n'y a rien que nous puissions faire pour contrôler ces informations, elles restent dans le dossier, hors de notre portée.

De la même façon, M. Pappas a été accusé récemment de mal faire son travail. Il nettoie les toilettes et il a été accusé un jour de ne pas bien le faire. On lui a enlevé un jour de ce qu'on appelle du «bon temps», c'est-à-dire des journées de remise de peine.

M. Pappas a présenté une plainte à Ottawa et à son administration, et on lui a rendu sa journée, car c'était une brimade manifeste. Il faisait bien son travail, et le pénitencier l'a reconnu. On lui a rendu sa journée.

Des semaines et des semaines plus tard, le solliciteur général du Canada nous écrit: Nous avons fait une enquête, et il s'avère que votre journée vous a été enlevée parce que vous faisiez mal votre travail. Purement et simplement. Le solliciteur général du Canada n'est même pas informé que le pénitencier a déjà reconnu qu'il s'agissait d'une brimade et que la journée lui avait été rendue. Il a fait une enquête, l'enquête débouche sur un résultat erroné, et tout cela se trouve inscrit au dossier.

Je vais maintenant être obligé d'écrire de nouveau au solliciteur général pour rétablir la vérité, ce qui va ajouter encore de nouvelles paperasses au dossier. M. Pappas a le dossier de libération conditionnelle le plus épais que l'on ait jamais vu—c'est du moins ce que l'on me dit—et il ne cesse de grossir. Nous ne pouvons rien y faire. Du haut en bas de l'échelle on consigne ces stupidités dans le dossier, semaine après semaine, et il n'y a absolument rien à y faire.

Il me semble que le problème est que ni les fonctionnaires fédéraux de la Commission des libérations conditionnelles et du service correctionnel, ni la police, n'éprouvent de respect pour quelqu'un une fois qu'il est condamné. Peu leur chaut

*[Texte]*

record; they think you are fair game and they submit anything. They submit in writing rumours and suspicion, information which is passed to them by informers who are paid off with privileges on the street and in the institution.

**The Vice-Chairman:** Mr. Fineberg, could you focus your remarks on the reference which is the Access and Privacy Act.

**Mr. Fineberg:** I will try to do so. The Access and Privacy Act, as I understand it, is intended to control these files. There are mechanisms in the act providing for some sort of remedy. The remedy would have to start however with all the false information flowing in to the files. There has to be some control over this. There is no hope—and that is what I wish to explain here—under the Privacy Act, under the current provisions for remedy, of controlling a person's file or of cleaning it up.

• 1015

I have gone to Mr. Grace's office, he is the Privacy Commissioner, with many different cases. Mr. Grace will, on occasion, uphold a complaint and say there has been an unjustifiable delay.

**The Vice-Chairman:** Excuse me for a minute, I would just remind the witnesses that we have to clear this room by 11 a.m. so if you want to leave time for adequate questioning, you should perhaps try and wrap up your remarks.

**Mr. Fineberg:** Noted.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

**Mr. Fineberg:** I have gone to Mr. Grace on many occasions. Mr. Grace has, on some occasions, upheld the complaint and noted there has been a violation of the law. Sometimes he will say it is a serious violation of the law, that it will be reported to Parliament.

But what comes of that? What does that give the inmate? Inmates' needs are urgent. When they are requesting information it is usually because they wish to contest a decision which is making a difference in their life right now. Sometimes it is a medical matter. There is no solution which is immediate enough to offer them anything.

Now, the violations to the delay provisions in the Privacy Act are routine. I even have a letter from a privacy co-ordinator of the Correctional Service stating to my client, the inmate, that they have no intention of meeting the requirement of the act because they would find it difficult to do so and then my client is thanked for his patience. In other words, the services recognize that they violate the delays in the act routinely and no one seems to be intending to do anything about this. It is the prisoners who pay with their time.

Now, I wish to speak also about the manner in which exemptions are made under the act. I think that is very important. The committee should understand that these exemptions are often made with a view to the political interest of the services performing the exemption.

*[Traduction]*

vosre statut, vosre réputation, vosre passé, pour eux la chasse est ouverte, et vous êtes leur gibier. Ils consignent par écrit n'importe quel rumeur et soupçon, des informations qui leur sont données par des informateurs de la rue et des pénitenciers, rémunérés au moyen de privilèges.

**Le vice-président:** Monsieur Fineberg, pourriez-vous limiter vos propos à la Loi sur l'accès à la vie privée.

**M. Fineberg:** Je vais essayer. Cette loi, si j'ai bien compris, est censée régir ces dossiers. Il existe dans la loi des mécanismes qui apportent un recours. Le recours devrait s'appliquer d'abord à ces mensonges que l'on consigne dans les dossiers. Il faut pouvoir exercer un contrôle là-dessus. Il n'y a pas le moindre espoir—et c'est cela que je cherche à vous expliquer—en invoquant la Loi sur la protection des renseignements personnels d'expurger le dossier de quelqu'un ou de contrôler les documents qui y sont versés.

Je suis allé au bureau de M. Grace, il est le commissaire à la protection des renseignements personnels, lui soumettre toutes sortes de cas. M. Grace, à l'occasion, fait droit à une plainte et admet qu'il y a des retards injustifiables.

**Le vice-président:** Veuillez m'excuser un instant, je veux seulement rappeler aux témoins que nous devons libérer cette salle à 11 heures; donc si vous voulez laisser du temps pour les questions, vous devriez peut-être tâcher de conclure.

**M. Fineberg:** Je prends note.

**Le vice-président:** Je vous remercie.

**M. Fineberg:** Je suis allé voir M. Grace à maintes reprises. Parfois celui-ci a fait droit à une plainte et jugé qu'il y avait eu infraction à la loi. D'autres fois, il déclare que l'infraction est grave et qu'il la signalera au Parlement.

Mais qu'en résulte-t-il? Qu'est-ce que cela apporte au détenu? Les besoins des détenus sont urgents. Lorsqu'ils demandent des pièces, c'est généralement parce qu'ils veulent contester une décision qui affecte leur vie dans l'immédiat. Parfois il s'agit d'une pièce médicale. Il n'y a jamais de solution assez rapide pour être utile.

Les infractions aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels concernant les délais sont chose fréquente. J'ai même ici une lettre du coordonnateur de l'accès à l'information du Service correctionnel disant à mon client, au détenu, qu'ils n'ont pas l'intention d'appliquer la loi, car cela leur serait difficile, et ils remercient mon client de sa patience. Autrement dit, le Service reconnaît qu'il enfreint de façon habituelle les dispositions de la loi concernant les délais, et personne ne semble avoir l'intention d'y apporter un remède. Ce sont les détenus qui paient avec leur temps.

Je voudrais maintenant aborder la façon dont les exemptions sont prononcées. C'est une question que je considère comme importante. Le Comité doit savoir que des exemptions sont souvent décidées en fonction de l'intérêt politique des services qui les décrètent.



*[Text]*

That is not an allegation I make lightly. We have documented cases. Mr. Pappas is the best example because in his case we have the censored files which were delivered under the Privacy Act and we have the uncensored files, in certain cases. We have certain uncensored files as well.

It is possible to compare the two. It is all in the brief. If you compare the two you will see how these exemptions are being made and what kind of information is being protected. You discover that the information which is protected is information which threatens the government.

Parole board commissioners accused Mr. Pappas behind his back, in secret files, of being a member of the Mafia, which he is not; of being a fraud artist, which he is not; of all kinds of crimes for which he has never been charged or convicted. They are free with their remarks because they know that the Access and Privacy Co-ordinators will take care of them and that when you access your files, you will not see any of the libel and the slander. It is gone.

If it were not for Mr. Pappas' case we would not be aware of the kind of information they intentionally delete. There is obviously a calculated effort there to protect the services from a client who might think of suing.

I wish to bring to your attention just one more case, the case of Jack Bender. This is a prisoner who was transferred from Edmonton Maximum to the Super Maximum in Montreal. During that transfer he was severely injured and he is before the courts now. He alleges he was badly beaten and without provocation by members of the Correctional Service and by Edmonton City Police. These are his allegations. His injuries have been documented. The question remains: how were these injuries arrived at?

The Inspector General of the Commissioner's office made an inquiry into Jack Bender's case. He has determined that the guards who testified, the guards who accompanied Bender and then testified in this inquiry, lied and distorted and withheld information. This is what he has concluded. We wanted that report, of course. Mr. Bender wanted the report so he would know what his legal position was.

It took us 11 months to obtain that report under the Privacy Act. We made an application; they claimed it was lost. We made another application; they could not find our application fee. We sent a photocopy of the application fee money order; they lost the copy of my letter and the application fee again.

We dealt with them on the phone; they said the information was on the way, the report was in the mail. Weeks later, we phoned back; it was not in the mail. They said it would be going out the next day; it did not go out the next day. We had 11 months of this. What were they doing? They were protecting the interests of the Correctional Service.

*[Translation]*

Ce n'est pas une accusation que je porte à la légère, j'ai des preuves. M. Pappas en est le meilleur exemple, car, dans son cas, nous avons les dossiers censurés qui nous ont été communiqués en vertu de la Loi sur l'accès aux renseignements personnels, et nous avons, parfois, des dossiers non censurés. Nous possédons également certains dossiers non censurés.

Il est possible de comparer les deux. Tout cela figure dans le mémoire. Si vous comparez les deux, vous verrez comment ces exemptions sont décidées et quelle sorte d'information on protège. On découvre alors que les renseignements qui sont protégés sont ceux qui gênent le gouvernement.

Des membres de la Commission des libérations conditionnelles ont accusé M. Pappas derrière son dos, dans des dossiers secrets, d'être membre de la Mafia, ce qui est faux, d'être un escroc, ce qui est faux; on l'a accusé de toutes sortes de crimes pour lesquels il n'a jamais été ni inculpé ni condamné. Ils lancent librement de telles accusations, car ils savent que les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels vont les expurger des dossiers avant de les communiquer, de telle manière que vous n'aurez jamais connaissance de la diffamation dont vous êtes l'objet. Ces choses-là disparaissent.

Si ce n'était l'affaire de M. Pappas, nous ne saurions même pas quel est le genre d'information que l'on nous cache intentionnellement. Il y a manifestement un effort calculé ici pour protéger les responsables contre un client qui pourrait intenter des poursuites pour diffamation.

Je voudrais porter à votre attention un autre cas encore, celui de Jack Bender. C'est un détenu qui a été transféré d'un pénitencier de sécurité maximale à Edmonton au pénitencier à sécurité supermaximale de Montréal. Pendant ce transfert, il a été gravement blessé, et il a intenté une action en justice. Il affirme avoir été durement battu, sans provocation de sa part, par des membres du Service correctionnel et la police municipale d'Edmonton. C'est ce qu'il affirme. Ses blessures sont une chose établie. La question se pose: comment les a-t-il subies?

L'inspecteur général du Bureau du commissaire a fait enquête sur l'affaire Jack Bender. Il a déterminé que les deux gardiens ayant témoigné, ceux qui ont accompagné Bender et ensuite déposé durant l'enquête, ont menti, déformé les faits et en ont caché d'autres. Voilà sa conclusion. Nous voulions prendre connaissance du rapport, bien entendu. M. Bender voulait le rapport afin de savoir quelle est sa position juridique.

Il nous a fallu 11 mois pour l'obtenir en invoquant la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous avons soumis une demande, et l'on a prétendu que le rapport était perdu. Nous avons soumis une autre demande, et ils ne trouvaient plus trace de la redevance que nous avions payée. Nous leur avons envoyé une photocopie du virement; ils ont ensuite de nouveau perdu copie de ma lettre et le virement.

Nous leur avons parlé au téléphone; ils nous ont assuré que la lettre était partie, que le rapport avait été posté. Des semaines plus tard, nous avons rappelé. Le rapport n'avait pas été mis à la poste. On nous a dit qu'on nous l'envierait le lendemain; il n'a pas été envoyé le lendemain. Tout cela a duré

[Texte]

Eventually we discovered that the report we wished to access was sitting on the desk of the Commissioner of Corrections and there it stayed for a good long time. We finally received it 11 months after we began.

Now, I have documented other cases in my brief in which the Access and Privacy Co-ordinators claimed to have lost application forms. They come back to Mr. Grace and tell him Fineberg's client, the prisoner, never submitted an application form. I then supply a photocopy of the application form and Mr. Grace concludes that there has been a violation. I have no explanation for the answer was first given to me by the access and privacy co-ordinator.

• 1020

In some cases, we have managed to document it. In many cases, we do not document it; we cannot. This goes on and on and on. The process is a very political one. It is in the hands of the individual services, the parole board and the Correctional Service.

Mr. Pappas has tried various techniques to remedy the situation and clean up his file. He has offered to meet with Correctional Service officers in the presence of the RCMP, the provincial police, parole board commissioners or anybody else to try to put his file straight. They will not meet. They do not want to meet. The law does not oblige them to meet.

We have attempted to have some assistance from Mr. Grace's office. Mr. Grace is unable to help us because the law does not provide for any kind of investigation into the false information in the file. What a prisoner would have to do is somehow, from within the prison, research all the problems in his file, come up with documentation establishing his own point of view, giving the lie to the information which is in the file and then provide all that to Mr. Grace's office. At that point, Mr. Grace could demand that the Correctional Service and the parole board add corrections to the file.

It is not possible to do it from within the prison. An investigation is required. One needs the services of investigators on the outside. Testimony is needed, documents are needed. There is no provision under the act. There is no remedy there.

There is no way at present for us to clean up Mr. Pappas' file, though we are aware of all the falsehoods. He has to live with it. It influences the parole board. It influences his whole career within the pen. There is nothing to be done.

The problem is that there is no rule of law inside the institution. The parole board and the Correctional Service do not feel the need to respect the law as other citizens on the outside are obliged to. They do not feel that need. That was documented in 1976-77 in the MacGuigan report, the subcommittee's report.

[Traduction]

11 mois. Que faisaient-ils? Ils protégeaient les intérêts du Service correctionnel.

Nous avons fini par découvrir que le rapport que nous demandions se trouvait sur le bureau du commissaire du Service correctionnel et qu'il y est resté longtemps. Nous avons fini par le recevoir 11 mois après l'avoir demandé.

Je cite dans mon mémoire d'autres cas où les coordonnateurs de l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels prétendent avoir perdu les formulaires de demande. Ils disent à M. Grace que le client de M. Fineberg, le détenu n'a jamais soumis de demande. Je leur envoie alors une photocopie du formulaire de demande, et M. Grace conclut qu'il y a eu infraction. On ne donne aucune explication de la réponse que lui a donnée en premier le coordinateur.

Dans certains cas nous pouvons prouver que la demande a été faite, dans d'autres cas nous ne le pouvons pas. Tout cela traîne indéfiniment. C'est un processus tout à fait politique, tout repose aux mains des services individuels, de la Commission des libérations conditionnelles et du service correctionnel.

M. Pappas a tenté par toutes sortes de moyens de remédier à la situation et d'expurger son dossier. Il a proposé de rencontrer les agents du service correctionnel en présence de la GRC, de la police provinciale, des commissaires de libération conditionnelle ou de n'importe qui d'autre pour essayer de rétablir son dossier. Ils refusent de le rencontrer, ils ne veulent pas le voir. La loi ne les oblige pas à le recevoir.

Nous avons essayé d'obtenir de l'aide du bureau de M. Grace. M. Grace est incapable de nous aider, car la loi ne prévoit aucune enquête sur les renseignements erronés figurant au dossier. Il faudrait que le détenu, par un moyen quelconque, depuis sa cellule, puisse faire enquête sur toutes les pièces de son dossier, faire la preuve de ce qu'il avance, prouver la fausseté des renseignements consignés à son dossier et communiquer tout cela au bureau de M. Grace. À ce moment-là, M. Grace pourrait exiger que le service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles rectifient le dossier.

Il est impossible de faire cela depuis une prison. Une enquête est nécessaire, il faut disposer des services d'enquêteurs de l'extérieur. Il faut des témoignages, il faut des documents. La loi ne prévoit rien de tout cela, elle ne comporte aucun remède.

Il nous est absolument impossible à l'heure actuelle d'expurger le dossier de M. Pappas, en dépit de tous les mensonges qui y sont consignés. Il devra se faire une raison. Ce dossier va déterminer sa libération conditionnelle et toute sa vie dans le pénitencier, mais il ne peut rien faire.

Le problème est qu'il n'y a pas de règle de droit qui s'applique dans les pénitenciers. Le service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles ne se jugent pas tenus de respecter la loi comme les autres citoyens de l'extérieur sont obligés de le faire. Ils n'en voient pas le besoin. Cela a été établi en 1976-1977 par le rapport MacGuigan, le rapport du sous-comité.



[Text]

The situation has not changed. It continues. I do not know how privacy and access can ever be effective within the prison community so long as the Correctional Service and the parole board have a free hand. There are not controls; they do not answer to anybody. Thank you.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

I do not know whether your client wishes to make a statement at this time, but as Mr. Robinson has explained he has another meeting at 10.30 a.m. and would like to ask some questions.

**Mr. Fineberg:** I think Mr. Pappas is anxious to answer questions.

**Mr. George Papadatos (Pappas) (Resident, Ste-Anne des Plaines Institution):** I would be glad to.

**Mr. Robinson:** I am quite familiar with the background in the specific case which Mr. Fineberg has brought before this committee as an illustration of more general problems. I think there is an almost unparalleled record of harassment and deceit in the Pappas case, which is deeply disturbing.

This committee is not here to sit and appeal that particular case. However, I think it illustrates very clearly some very fundamental concerns to a certain extent with respect to the act, but as much as anything else, with respect to the administration of the act.

I am pleased that these witnesses are appearing before the committee because in many cases, access to information is based upon a desire to write news stories, obtain information with respect to one's business competitors, or upon a desire to engage in historical research. In the case of prisoners who are applying for parole, their request for access to information is based upon a desire for liberty. There can be no more important basis for accurate information than when that information may in fact determine the liberty of the subject in a democratic society. That is what we are talking about here.

That is why I think it is so fundamental that the issues that have been brought before this committee be addressed. What Mr. Fineberg and Mr. Bernheim are suggesting is that in many instances the information which is the basis for decisions regarding liberty is in fact erroneous, misleading and, in some cases, deliberately so.

• 1025

I would like to ask the witnesses, perhaps Mr. Fineberg, whether he has made any attempts under the provisions of the Privacy Act to correct the information he has demonstrated to be erroneous on Mr. Pappas' file? If so, what were the results of those attempts?

Of course, there is provision in the act for correction, at least, for a request for a correction. What have been the results of those attempts at correction? Perhaps Mr. Fineberg could indicate any recommendations he might have with respect to an improvement in the process for correction. After all, as I understand the act, basically one can make a request for

[Translation]

La situation n'a pas changé depuis, elle reste identique. Je ne vois pas comment la loi pourrait jamais être appliquée dans les pénitenciers aussi longtemps que le service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles auront les mains libres. Ils ne font l'objet d'aucun contrôle, ils n'ont de compte à rendre à personne. Je vous remercie.

**Le vice-président:** Je vous remercie.

Je ne sais pas si votre client souhaite faire une déclaration, mais, ainsi que M. Robinson l'a expliqué, il doit se rendre à une autre réunion à 10h30 et voudrait poser quelques questions.

**M. Fineberg:** Je pense que M. Pappas est impatient de répondre à vos questions.

**M. George Papadatos (Pappas) (résident, pénitencier de Sainte-Anne des Plaines):** Avec plaisir.

**M. Robinson:** Je connais assez bien cette affaire que M. Fineberg a exposé ici, à titre d'illustration de problèmes plus généraux. Je pense qu'il y a là un enchaînement de brimades et de mensonges sans précédent, et cela me trouble profondément.

Le Comité n'a pas à se prononcer sur le fond de cette affaire, mais je pense qu'elle illustre très bien certains reproches fondamentaux adressés à la Loi, mais elle met surtout en lumière les faiblesses de son administration.

Je suis heureux que les témoins aient comparu devant le Comité, car, bien souvent, les demandes d'accès à l'information sont le fait de journalistes, d'hommes d'affaire qui veulent se renseigner sur un concurrent, ou d'historiens. Or, dans le cas des détenus qui demandent leur libération conditionnelle, leur demande d'accès à l'information est fondée sur un désir de liberté. Il n'y a pas de justification plus importante pour une information exacte que lorsque celle-ci détermine la liberté d'un sujet dans une société démocratique. C'est de cela qu'il est question ici.

C'est pourquoi il est si fondamental de s'attaquer aux problèmes qui ont été dévoilés ici. Ce que M. Fineberg et M. Bernheim nous montrent ici est que bien souvent les données sur lesquelles se fondent les décisions intéressant la liberté sont en fait erronées, trompeuses, et ce, dans certains cas, de façon délibérée.

J'aimerais demander aux témoins, peut-être à M. Fineberg, s'il a tenté, en invoquant les dispositions de la loi sur la protection des renseignements personnels, de rectifier dans le dossier de M. Pappas les renseignements dont le caractère erroné est établi. Si oui, quel a été le résultat de cette tentative?

Bien entendu, la loi prévoit une telle rectification, ou du moins une demande de rectification. Quels ont été les résultats de ces tentatives de rectification? Peut-être M. Fineberg pourrait-il nous recommander les améliorations que l'on pourrait apporter à cette procédure. Après tout, selon ma lecture de la loi, si l'on peut effectivement demander une

*[Texte]*

correction but the person to whom the request is made can say it is all well and good and then say to forget it. So perhaps you could just elaborate a little bit on this aspect of this particular matter.

**Mr. Fineberg:** I will give you an example of one application to the Privacy Co-ordinator of the parole board and another of an application to Mr. Grace's office for some relief.

I applied to Mr. Brazeau of the parole board because Mr. MacKay, the Solicitor General at the time, had sent us a letter with false information. Mr. MacKay's letter stated that Mr. Pappas' wife assisted him at his parole hearing in 1985. This is false. Mr. Pappas went alone, and this was an important issue. It subsequently became the basis of the Appeal Committee's recent decision. This is one of the bases on which they have overturned the decision of 1985. Mr. Pappas was not given the opportunity to be accompanied by anybody. Behind his back, the parole board advanced the date of his hearing by a few days so that he was obliged to proceed alone.

Now Mr. MacKay submitted a letter. It goes into the file. From one file, it is photocopied and it goes into all the files of Correctional Services, RCMP, parole board, everywhere. It states Mr. Pappas was not alone and that he was accompanied. This is dangerous to us because it becomes the history of the case. It becomes the true history, unless we do something about it.

I applied to Mr. Brazeau. First he told me he had lost the Solicitor General's letter and he had no evidence of it. I supplied a photocopy of the letter. When you deal with these people, you photocopy everything. I supplied a photocopy of the Solicitor General's letter. Mr. Brazeau then recognized Mr. MacKay had written a letter in which he claimed that Mr. Pappas' wife was present. The correction he made was to add our note to the file.

Now Mr. MacKay's letter is not altered in any way; it remains there. There is now an additional note in which we contend that his letter is wrong. What will a future reader think? Were we right or was the Solicitor General right? There is not evidence in the file that we are correct and the Solicitor General has been wrong.

We have a more recent letter from Mr. Beatty in which he mentions in passing that Mr. Pappas proceeded to his hearing alone. In other words, Mr. MacKay's information was incorrect at the time.

Now what happens if an official from the parole board in the future is reading the file behind our back, sees MacKay's letter, sees Fineberg's letter, but does not see Beatty's letter? What is he going to think?

*[Traduction]*

rectification, la personne à qui elle est adressée peut très bien refuser de lui donner suite. Peut-être pourriez-vous nous éclairer un peu sur cet aspect en particulier.

**M. Fineberg:** Je vais vous donner l'exemple d'une demande adressée au coordonnateur de la protection des renseignements personnels de la Commission des libérations conditionnelles, et l'exemple d'une autre demande déposée au bureau de M. Grace pour intenter un recours.

J'ai demandé à M. Brazeau, de la Commission des libérations conditionnelles, parce que M. MacKay, le solliciteur général de l'époque, nous avait fait parvenir une lettre contenant des renseignements erronés. La lettre de M. MacKay disait que l'épouse de M. Pappas l'avait défendu lors de l'audience de libération conditionnelle de 1985. Cela est faux. M. Pappas y était seul, et c'est un élément important, car c'est là-dessus qu'est fondée la décision récente du Comité d'appel. C'est sur cette base que le Comité a infirmé la décision de 1985, M. Pappas n'ayant pas obtenu la permission de se faire accompagner de qui que ce soit. Derrière son dos, la Commission des libérations conditionnelles a avancé la date de l'audience de quelques jours si bien qu'il a été contraint de s'y présenter seul.

M. MacKay a donc rédigé une lettre. Cette lettre est versée au dossier. Une photocopie en est faite, qui est versée à tous les dossiers, celui des Services correctionnels, celui de la GRC, celui de la Commission des libérations conditionnelles, partout. Cette lettre dit que M. Pappas n'était pas seul et qu'il était accompagné. Cela est dangereux pour nous, car cela devient un fait avéré, à moins que nous ne fassions quelque chose pour rectifier.

Je me suis adressé à M. Brazeau. D'abord il m'a répondu qu'il avait perdu la lettre du solliciteur général et qu'il n'en avait pas de trace. Je lui ai remis une photocopie de la lettre. Lorsque vous avez affaire à ces gens-là, vous devez tout photocopier. Je lui ai remis une photocopie de la lettre du solliciteur général. M. Brazeau a alors reconnu que M. MacKay m'avait écrit une lettre dans laquelle il affirmait que l'épouse de M. Pappas était présente. La rectification qu'il a faite a consisté à ajouter notre note au dossier.

Or, la lettre de M. MacKay reste inchangée, elle reste au dossier. Il y a maintenant une note additionnelle au dossier dans laquelle nous affirmons que la lettre est erronée. Que va penser un lecteur futur? Va-t-il nous donner raison ou va-t-il donner raison au solliciteur général? Rien dans le dossier ne dit que c'est nous qui avions raison et que le solliciteur général se trompait.

Nous avons une lettre plus récente, de M. Beatty, dans laquelle il mentionne en passant que M. Pappas était seul à l'audience. Autrement dit, il reconnaît l'erreur de la lettre de M. MacKay.

Que va-t-il se passer si à l'avenir un fonctionnaire de la Commission des libérations conditionnelles compulse le dossier derrière notre dos, voit la lettre de MacKay, voit celle de Fineberg, mais ne voit pas celle de Beatty? Que va-t-il conclure?



*[Text]*

**Mr. Robinson:** Is the witness suggesting, Mr. Chairman, that where there is dispute as to the accuracy of material in federal government files, that there should be some mechanism for independent adjudication of the dispute? For example, the Privacy Commissioner's Office—

**Mr. Fineberg:** No, this is not the only problem. The problem is that the remedy now existing is to make the file thicker, leave false information in the file, add new information—

**Mr. Robinson:** No, I understand it. Presumably the position taken by Mr. Fineberg would be that he would want to remove the inaccurate information—

**Mr. Fineberg:** This is correct.

**Mr. Robinson:** —from the file entirely. In order to do so, there has to be some sort of adjudication as to whether the—

**Mr. Fineberg:** That is Mr. Grace's office.

**Mr. Robinson:** —information is or is not inaccurate. Under the Privacy Act, at the present time, as I understand it, there is no mechanism for such an adjudicative process. So I assume you would suggest there should be some means of appealing in a situation such as this to an independent body, whether it be the Privacy Commission or some other independent body, in order that there could be an assessment made. If the information is shown to be inaccurate, it be removed from the file entirely.

**Mr. Fineberg:** This procedure you describe is essential. It has been our experience that the Privacy Commissioner, Mr. Grace, is scrupulously objective. We trust very much in his objectivity in dealing with complaints and in dealing with the very kind of appeal you are talking about. The problem is that he has to work under the present act and the act does not give him the powers he would need.

**Mr. Robinson:** This is what I am asking you. You propose an amendment to the act. This is what we are here to look at.

**Mr. Fineberg:** I wish to give you a second example in which I went to Mr. Grace. I went beyond the Privacy Co-ordinator and tried to avail myself of Mr. Grace's powers under the act. I wished to explain what he could do and what he could not do.

Mr. Pappas applied on May 10 for his files. As soon as he came out of his parole hearing and knew he had been turned down on the basis of false information—slandorous allocations—yet again, he applied for his files; this was May 10, 1985.

On November 22, some of those files, the case management files, were delivered to his institution but they were not given to Mr. Pappas. They had been sent by the Privacy Co-ordinator of the Correctional Service, Mr. Pinatel, addressed to Mr. Pappas, but he did not receive them. The institution intercepted them. The administration of the institution decided to check Mr. Pinatel's work. Already the service was in violation of the delay provided for in the law. But the institution decided to take it further and they made a further check.

*[Translation]*

**M. Robinson:** Est-ce que le témoin propose, monsieur le président, qu'en cas de conflit sur l'exactitude d'une pièce d'un dossier fédéral, il faille instituer une sorte de mécanisme d'arbitrage indépendant? Par exemple, le Bureau du commissaire à la protection des renseignements personnels...

**M. Fineberg:** Non, ce n'est pas le seul problème. Le problème est que le remède qui existe aujourd'hui consiste à rendre le dossier encore plus épais, à laisser les fausses informations dans le dossier et à en ajouter de nouvelles...

**M. Robinson:** Non, je comprends. M. Fineberg souhaite sans doute que l'on supprime du dossier la pièce fausse...

**M. Fineberg:** Exactement.

**M. Robinson:** ... qu'on l'enlève complètement. Pour cela, il faudrait une sorte d'arbitrage qui tranche...

**M. Fineberg:** C'est le bureau de M. Grace.

**M. Robinson:** ... si le renseignement est exact ou non. Or, à l'heure actuelle, rien dans la loi sur la protection des renseignements personnels ne permet un tel arbitrage. Je suppose que vous souhaitez donc une procédure d'appel devant un organisme indépendant, qu'il s'agisse de la Commission de protection des renseignements personnels ou d'un autre organisme indépendant, qui rendrait les décisions. S'il s'avère que le renseignement est faux, le dossier en serait entièrement expurgé.

**M. Fineberg:** La procédure que vous décrivez est indispensable. Notre expérience est que le Commissaire, M. Grace, est d'une objectivité scrupuleuse. Nous faisons pleine confiance à son objectivité, face aux plaintes et aux recours comme ceux dont vous parlez mais le problème est qu'il est limité par le texte actuel de la loi qui ne lui donne pas les pouvoirs dont il aurait besoin.

**M. Robinson:** C'est justement ce que je vous demande. Vous proposez une modification de la loi. C'est justement le travail dont nous sommes chargés.

**M. Fineberg:** Je voudrais vous donner un deuxième exemple de recours à M. Grace. Je suis monté au-dessus du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels pour invoquer les pouvoirs que la loi confère à M. Grace. Je voulais qu'il explique ce qu'il peut faire et ce qu'il ne peut pas faire.

M. Pappas a demandé le 10 mai la communication de son dossier. Dès la fin de son audience de libération conditionnelle, lorsqu'il a su que sa demande était refusée sur la foi de renseignements erronés—de mensonges diffamatoires—il a de nouveau demandé communication de son dossier; c'était le 10 mai 1985.

Le 22 novembre, certains éléments de ce dossier, ce qui concerne le service correctionnel, ont été livrés au pénitencier, mais non remis à M. Pappas. Ils avaient été envoyés par le coordonnateur à la protection des renseignements personnels du Service correctionnel, M. Pinatel, adressé à M. Pappas, mais ils ne lui ont pas été remis. Le pénitencier les a interceptés. L'administration du pénitencier a décidé de vérifier le travail de M. Pinatel. Déjà le Service correctionnel enfreignait les dispositions de la loi concernant les délais. Mais le péniten-

*[Texte]*

They removed 17 pages, and they gave Mr. Pappas a letter, eventually, in December explaining that pages were removed, and they gave no explanation. They did not quote the Privacy Act; they did not quote any statute. They simply took pages away. So we asked for explanation. The administration of the institution wrote back and said the Access to Information and Privacy Co-ordinator of the Correctional Service is studying these pages again.

• 1030

I phoned the Access to Information and Privacy Co-ordinator, Mr. Pinatel. He was under the impression that Mr. Pappas had his files. He had no idea the institution had invoked his name and was pretending he was studying the file again. So he wrote us a letter to cover it. The result is that it was the end of January before we saw what was left of those 17 pages.

We went to Mr. Grace's office. We alleged that the whole procedure was illegal, outside of the scope of the act, that Correctional Service was not respecting the act. Mr. Grace concluded there are no provisions in the access and privacy acts determining in what manner the service is going to perform its function. The Correctional Service is free to establish its own procedures.

**Mr. Robinson:** So that is another area that you would want us to look at.

**Mr. Fineberg:** That means there is no remedy for this kind of problem, and though Mr. Grace may sympathize with our difficulty, the law does not allow him to do anything in such an instance.

**M. Bernheim:** Pour répondre un peu plus directement aussi à votre question, je pense que si effectivement, d'une façon ou d'une autre, il est démontré que dans un dossier, que ce soit de détenus ou de n'importe qui, en vertu de la Loi de l'accès à l'information sur la vie privée., s'il y a des fausses informations, dis-je, je pense que le résultat final doit être le retrait intégral de toute source de fausse information et de toute information qui pourrait laisser même sous-entendre qu'il y a eu des fausses informations, parce que comme dit le proverbe populaire: «Il n'y a pas de fumée sans feu».

Donc, si quiconque consultant ce dossier-là, avec droit de regard, se rend compte qu'il y a eu de fausses informations, ça peut le rendre suspicieux par rapport à la question en jeu.

Par conséquent, s'il y a une fausse information, elle devrait être retirée de façon intégrale et, d'aucune façon, il ne devrait être possible de savoir que cette fausse information était dans ce dossier-là en particulier.

**Mr. Robinson:** Just two other brief questions, Mr. Chairman. You mentioned that these allegations were slanderous allegations. Has there been any attempt on your part to bring legal proceedings for defamation as a result of these allegations?

*[Traduction]*

cier a décidé de faire traîner encore les choses et de procéder à une nouvelle vérification. Il a prélevé dix-sept pages et a fini par remettre à M. Pappas une lettre, en décembre, expliquant que les pages avaient été enlevées du dossier, mais sans donner de justification, sans citer aucune disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni aucun autre texte de loi justifiant cet acte. Il s'est contenté de supprimer des pages. Nous avons donc demandé une explication. L'administration du pénitencier nous a répondu que le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du Service correctionnel étudiait de nouveau ces pages.

J'ai téléphoné au coordonnateur, M. Pinatel. Il pensait que M. Pappas était en possession de son dossier. Il n'avait pas la moindre idée que le pénitencier avait évoqué son nom et prétendait qu'il étudiait de nouveau le dossier. Il nous a donc écrit une lettre à cet effet. Le résultat est qu'il nous a fallu attendre jusqu'à la fin du mois de janvier avant de pouvoir prendre connaissance de ces 17 pages.

Nous sommes allés voir M. Grace. Nous avons allégué que toute la procédure était illégale, constituait une infraction à la loi, que le Service correctionnel ne respectait pas la loi. M. Grace a conclu qu'il n'y a aucune disposition dans les lois qui déterminent de quelle manière le service doit exécuter sa fonction. Le Service correctionnel est libre d'établir ses propres procédures.

**M. Robinson:** Voilà donc un autre domaine qu'il faudrait revoir.

**M. Fineberg:** Cela signifie qu'il n'existe aucun recours devant ce genre de problème et, bien que M. Grace nous soit favorable, la loi ne lui permet pas de faire quoi que ce soit.

**Mr. Bernheim:** If I may answer to your question a bit more directly, I believe that indeed, if it can be shown through one way or another that a piece of information in a file, whether an inmate or that of anybody else who, under the Access and Privacy Act . . . If there is false information I believe that the final result should be the total removal of such false information and any record that could lead one to think that there has been such information because, as the popular saying goes: "there is no smoke without fire".

Therefore, if anyone reading the file can have knowledge that there has been false information in the file, this could make him suspicious and biased.

So, if there has been false information, it should be taken completely out of the file with no possibility of knowing that such a piece of information has been there.

**M. Robinson:** Deux autres brèves questions, monsieur le président. Vous avez dit que ces allégations étaient diffamatoires. Avez-vous intenté des poursuites en diffamation à cet égard?



*[Text]*

**Mr. Fineberg:** For the time being, it is all we can do to keep the Correctional Service and the parole board off our backs. Once we have attended to that small matter, then we will turn our attention to the courts.

**Mr. Robinson:** One final question. You again referred to the question of provision of information ahead of time, before a parole hearing. There is, at least on paper, provision for this information being given to the prisoner ahead of the hearing, but of course there is also this provision in there for what is euphemistically called oral sharing of information during the hearing.

To what extent in practice are you finding you are not being given access to written documentation well ahead of the hearing in order to be able to prepare for the hearing?

**Mr. Fineberg:** The policy of the parole board is, in 100% of the cases, to share the information orally at the hearing. If one wishes to have the written file in advance, one must apply of one's own initiative under the Privacy Act. Given the delays here, in Mr. Pappas' case, 11 months, in Jack Bender's case . . . the prisoner knows there is no hope of having an up-to-date file when one walks into the hearing.

In addition, what the parole board hearing will consider most pertinent is the most recent community assessment and the most recent recommendation of the parole officer. They, of course, would not be included in a file which one would access under the Privacy Act, because they would be too recent.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Mr. Allmand, 10 minutes.

**Mr. Allmand:** For the problems you have described, it seems to me the law and the government contemplated three sources of assistance. One is the Privacy Commissioner. You have discussed that and said you do not think he has adequate powers and so on. The second is the co-ordinators. You have discussed those and said they have not been helpful either. A third one would be the correctional investigator who can, my understanding is, even appoint a commission to investigate problems of this kind within the correctional system. Because of your frustration with the other two sources of help, have you attempted to use the correctional investigator to conduct a special investigation into these cases?

• 1035

**Mr. Fineberg:** I have contacted Mr. Stewart. I have put my case before him in writing. He reminds us that he is not permitted to look at any parole matter or any parole-related questions. If one were to complain about access and privacy in preparation for a parole hearing, Mr. Stewart would consider that to be, again, the parole process. In other words, he appears to me to define his mandate somewhat more narrowly than he might. In addition, Mr. Stewart does not report back

*[Translation]*

**M. Fineberg:** Pour le moment nous en avons plein les mains à tenter de nous défaire du Service correctionnel et de la Commission des libérations conditionnelles que nous avons sur le dos. Une fois que nous aurons réglé cette question nous pourrions concentrer notre attention sur des poursuites en justice.

**M. Robinson:** Une dernière question. Vous avez parlé de la communication des informations à l'avance, avant une audience de libération conditionnelle. Cela est prévu, du moins sur papier, mais évidemment il y a aussi ce que l'on appelle par euphémisme la communication orale de renseignement durant l'audience.

Dans quelles mesures vous refuse-t-on l'accès aux documents écrits, bien avant les audiences, afin que vous puissiez vous préparer?

**M. Fineberg:** Dans 100 p. 100 des cas, la politique de la Commission des libérations conditionnelles est de communiquer les renseignements oralement lors de l'audience. Si quelqu'un veut un dossier écrit à l'avance, il doit faire une demande, de sa propre initiative, en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vu les délais pour obtenir satisfaction, dans le cas de M. Pappas 11 mois, dans celui de Jack Bender . . . le prisonnier sait qu'il n'y a aucune chance pour qu'il dispose de son dossier avant l'audience.

En outre, un élément d'information que la commission juge le plus pertinent est l'évaluation communautaire la plus récente et la recommandation la plus récente de l'agent de libération conditionnelle. Ces documents ne figureront évidemment pas dans le dossier qui sera remis au détenu par suite de sa demande, car ils sont trop récents.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Monsieur Allmand, vous avez dix minutes.

**M. Allmand:** Lorsqu'il s'agit de problèmes comme ceux que vous avez décrits, il me semble que la loi et le gouvernement ont envisagé trois recours. Le premier est le commissaire à la protection des renseignements personnels. Vous en avez parlé et vous dites qu'il ne possède pas assez de pouvoirs etc. Le deuxième recours sont les coordonnateurs. Là encore vous dites qu'ils ne vous ont pas aidé. Un troisième recours serait l'enquêteur correctionnel qui peut, si je me souviens bien, même mettre sur pied une commission afin de faire enquête sur les problèmes de ce genre au sein du système correctionnel. Lorsque vous vous êtes rendu compte que vous vous heurtiez à un mur, avez-vous pensé demander à l'enquêteur correctionnel de faire une enquête spéciale en l'occurrence?

**M. Fineberg:** J'ai pris contact avec M. Stewart et je lui ai présenté mes doléances par écrit. Il a fait remarquer que la libération conditionnelle ne relevait pas de son mandat. Il a ajouté que s'il s'agissait d'une plainte relative à l'accès aux renseignements personnels en vue d'une audience de libération conditionnelle, la même interdiction s'appliquait. En d'autres termes, il semble définir son mandat d'une façon un peu restrictive. M. Stewart ne rend d'ailleurs de compte ni au

*[Texte]*

to the individual or the individual's lawyer. Mr. Stewart will make recommendations to the Commissioner of Corrections. We never know what these recommendations are. We are not permitted to know. There is another lack of information. We have no access to Mr. Stewart's work.

**Mr. Allmand:** He can. He can make his report public, and he makes a yearly report.

**Mr. Fineberg:** He is not permitted to make the report public unless with the permission of the Solicitor General. The problem is that he reports not to Parliament but to the Solicitor General, on whose recommendation the Cabinet hires him, and the Solicitor General will decide at the end of each year whether or not a report is to be released and what can be contained in that report. Mr. Stewart has explained to me very specifically that he will not report back to me, and he will not report back to my client. He deals with the commissioner's office and makes a recommendation. We do not know what recommendation is made, and we do not know whether or not it has been accepted. It is hard for us to know exactly what it is Mr. Stewart is doing. In the Pappas case and many other cases, I have provided his office with full documentation, and I would like to think he is working on some of our allegations.

**Mr. Allmand:** Well, there have been instances in the past where the opposition or Parliamentarians have asked the Minister to have the correctional investigator make certain reports public, and they have been made public.

**Mr. Fineberg:** The Minister will on occasion require Mr. Stewart to publish a report. On other occasions, he will not.

**Mr. Allmand:** That is right. If the opposition knows about it, they can apply that pressure. Anyway, I just wanted to know whether you attempted that avenue of redress. Yes, you were going to . . .

**M. Bernheim:** Ce que je voudrais dire c'est que l'enquêteur correctionnel est encore un employé du Service correctionnel et on se retrouve encore avec les mêmes personnes d'une façon générale. Ce qu'on peut constater, c'est que le bureau de M. Grace fait un très bon travail et a aussi une responsabilité en regard de cette loi, spécifiquement. Et s'il y a des correctifs à apporter ou des enquêtes à faire, ça devrait plutôt être à ce niveau-là que ça devrait se faire et non pas par quelqu'un qui se trouve membre ou partie intégrante du système du Service correctionnel ou des libérations conditionnelles. Il faut qu'il y ait une apparence d'indépendance et il faut qu'il y ait aussi une indépendance réelle. Il est clair que, aujourd'hui, l'enquêteur correctionnel n'a pas ce statut indépendant qui nous permettrait d'être convaincu qu'il peut faire son travail et ensuite faire ce travail-là en toute liberté.

**Mr. Allmand:** That is something we should pursue further. I agree with you. With respect to the co-ordinators, as I mentioned earlier, the Solicitor General and the Correctional Service will be here later in June. What is the problem with the co-ordinators, as you see them, and how could we strengthen their role in the legislation? Do I understand you to say that there is one co-ordinator for the entire correctional

*[Traduction]*

détenu ni à son avocat. Il fait des recommandations au commissaire correctionnel et il nous est interdit d'en prendre connaissance. Nous ignorons ce que fait M. Stewart. Encore des renseignements qui nous échappent.

**M. Allmand:** Mais, s'il le désire, M. Stewart peut vous mettre au courant. Il peut publier son rapport, et de toute façon, il fait un rapport chaque année.

**M. Fineberg:** Pour publier son rapport, il doit avoir l'autorisation du solliciteur général. Le problème, c'est qu'il relève non du Parlement, mais du solliciteur général, et c'est sur la recommandation de ce dernier que le Cabinet l'engage. En fin d'année, le solliciteur général décide si l'on publiera un rapport et, dans l'affirmative, ce qu'il contiendra. M. Stewart ne m'a pas caché qu'il n'était pas question qu'il prenne contact ni avec moi, ni avec mon client, qu'il traitait uniquement avec le commissaire, auquel il présentait ses recommandations. Nous ignorons si une recommandation a été faite et s'il en a fait une, nous ignorons si elle a été acceptée ou rejetée. Nous avons du mal à voir ce que fait M. Stewart au juste. Dans l'affaire Pappas et dans bien d'autres affaires, j'ai soumis à son bureau une documentation détaillée, et j'aimerais savoir s'il vérifie nos allégations.

**M. Allmand:** Il est déjà arrivé que les députés de l'opposition ou d'autres parlementaires aient demandé au ministre la publication de certains rapports de l'enquêteur correctionnel, et ces rapports ont été publiés.

**M. Fineberg:** À l'occasion, le ministre demande à M. Stewart de publier un rapport. Mais ce n'est pas toujours le cas.

**M. Allmand:** C'est juste. Si les députés de l'opposition sont au courant, ils peuvent exercer des pressions. Je voulais simplement savoir si vous aviez essayé d'obtenir justice de cette façon. Vous étiez sur le point de . . .

**Mr. Bernheim:** What I wanted to say, is that the correctional investigator works for the Correction Services, so we are generally faced with the same people. It is obvious that Mr. Grace's office does a very good job and, under this act, he also has some specific responsibilities. If there are some redresses to be made or some investigations to be conducted, we should rather call on him than on someone who was part and parcel of the Correction Services or the parole system. Not only the person should appear to act independently, relationship should really be at arm length. It is quite obvious that this is not the case now for the correctional investigator and we are not convinced that he can freely fulfil his responsibilities.

**M. Allmand:** Je suis bien d'accord avec vous. La question mérite d'être étudiée. Pour les coordonnateurs, comme je l'ai dit tout à l'heure, le solliciteur général et les représentants des services correctionnels comparaîtront devant nous fin juin. Quelles sortes de problèmes ont les coordonnateurs selon vous? Comment la loi pourrait-elle renforcer leur rôle? Vous avez bien dit qu'il y avait seulement un coordonnateur pour le



[Text]

and parole system, or is there one . . . ? There are two. We got the sign that there were two. I want to put that on the record. Is it a question simply of very small resources? Is it a question of powers? Is it a question that the co-ordinators are caught in the system? Since we will be making recommendations on how we can strengthen the act, what would you recommend to us as ways in which we could strengthen the co-ordinator's role, having gone through the experience you have had, so the co-ordinator can really . . . ? The co-ordinators were meant to be helpful in enforcing the act, not vice versa. They were not supposed to be a defence for the department; they were supposed to be an assist to the people who were using the act.

**Mr. Fineberg:** Two quick remarks. Then I think Mr. Bernheim wants to say something.

**Mr. Allmand:** Okay.

• 1040

**Mr. Fineberg:** The first problem is that the co-ordinators work for the service in question. They are employees of the service and they are members of a hierarchy. This is also the answer to your second question: How many are there and what is the problem with their resources?

There is one Access to Information and Privacy Co-ordinator for the National Parole Board and one other for the Correctional Service because those two services have a hierarchy of authority. One person has to hold responsibility for the office and this is the co-ordinator. This person, I imagine, has a staff working for him or her and I do not know how numerous those people are. I only know those offices have no hope of meeting the delays that are stipulated in the law.

In other words, the solution would have to involve a shifting of responsibility. The co-ordinator would have to be independent of the services involved. Otherwise one does not get to an independent forum until one makes an appeal. As prisoners needs are usually urgent, it means it is months and months and months later than the date at which the application arose and the need arose. One has to wade through the Correctional Service and the Parole Board's stab at the problem before one arrives at the objective forum.

**M. Bernheim:** Les coordonnateurs qui pourraient ou devraient superviser la documentation, devraient être des personnes totalement indépendantes du ministère relevant de la documentation qui est demandée; et dans le cas spécifique du solliciteur général, ça devrait être des gens qui relèvent directement du bureau du commissaire de la loi et non pas du ministère, parce que ces gens-là sont juges et parties.

En principe les informations qui doivent être retirées de la documentation sont des informations qui mettent en jeu la sécurité publique ou la sécurité de l'Etat; et je pense que quelqu'un qui est suffisamment formé est capable de se rendre compte si cette information va dans ce sens-là ou pas. Il peut prendre une décision en rapport avec ça.

[Translation]

service correctionnel et le service de libération conditionnelle, ou bien est-ce deux? Il y en a deux, n'est-ce pas? Bon. Je vais indiquer cela officiellement au compte-rendu. Est-ce que c'est une question de finance? Une question de pouvoirs? Est-ce que les coordonnateurs se trouvent pris dans le système? Vu que nous allons faire des recommandations sur la façon de renforcer leur rôle dans la loi, qu'est-ce que vous recommanderiez, vu votre expérience, pour que le coordonnateur puisse vraiment . . . ? Les coordonnateurs sont là pour faciliter le respect de la loi, pas l'inverse. Ils ne sont pas là pour prendre la défense du ministère, mais pour aider ceux qui invoque la loi?

**M. Fineberg:** Deux petits commentaires. Ensuite, je pense que M. Bernheim veut la parole.

**M. Allmand:** Bon.

**M. Fineberg:** Le premier problème découle du fait que les coordonnateurs travaillent pour le service en question. Ce sont des employés du service, et ils font donc partie d'une hiérarchie. C'est également la réponse à votre deuxième question, c'est-à-dire: combien de coordonnateurs y a-t-il et où réside le problème?

Il y a un coordonnateur d'accès à l'information et de protection de la vie privée pour la Commission nationale des libérations conditionnelles et un autre pour le Service correctionnel, car ces deux services ont leur propre hiérarchie. Une personne doit assumer la responsabilité, et il s'agit du coordonnateur. Je suppose que le coordonnateur a un certain nombre d'employés qui relèvent de lui, mais je ne sais pas combien. Tout ce que je sais, c'est que les bureaux des coordonnateurs n'ont aucun espoir de respecter les délais prévus dans la loi.

Autrement dit, il faudrait transférer certaines responsabilités afin de résoudre le problème. Il faudrait que le coordonnateur soit indépendant des services en question. Autrement, le plaignant n'a pas de tribune indépendante avant de faire appel. Les besoins des détenus sont d'habitude urgents, mais ils sont obligés d'attendre des mois et des mois après la date où ils font la demande. Il faut d'abord que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles aient la possibilité de résoudre le problème avant que le détenu ait une tribune objective.

**Mr. Bernheim:** The coordinators who could or should be supervising the documentation should be completely independent from the department from which the documentation is requested. In the specific case of the Department of the Solicitor General, the individual should report directly to the Commissioner's office, and not to the Department, because otherwise they cannot be unbiased.

Theoretically, the information to be taken from the documentation jeopardize public or state safety. I think that a person with adequate training can determine whether or not this is the case. The person can make a decision of this type.

*[Texte]*

Tandis que si on remet cette responsabilité à des gens qui sont des employés du système, on sait pertinemment que ces gens-là travaillent en collaboration avec les autres, qu'ils ne sont pas indépendants et qu'ils ont un système à couvrir. Et je dis qu'il est normal que ces gens-là facilitent le travail de leurs collègues en retirant des informations qui pourraient être nuisibles à l'image du Service correctionnel ou des libérations conditionnelles. Et c'est pour ça que ce travail devrait relever de la responsabilité de personnes indépendantes.

**Mr. Allmand:** Thank you. I have one question for Mr. Pappas and he may be assisted, if he wishes, by his lawyers.

Mr. Pappas, this story is hard to believe. We hear your file is probably one of the thickest files in the entire system. Can you venture to tell us why you think you are getting this much difficulty? Why are you being picked out to be harassed or to be blocked or to be treated in this way? Could you point to something in the correctional system that would lead to this? I will be asking the question to the other people from their point of view when they come, so I would like to hear your side of the story. It does not seem correct and I am wondering why you? There was another case given as well. Why do you believe this is happening to you and why are you being picked on in this way?

**Mr. Papadatos:** Mr. Chairman, Mr. Allmand, I can not resist explaining something to you because you mentioned earlier the correctional investigator.

Something happened on February 19, 1982, while I was incarcerated in Cowansville Penitentiary. I received a call from the control to tell me that the correctional investigator was waiting for me at Administration 3 and that I should hurry and get there to see him. I went to Administration 3, I passed the control, and we were issued a pass. You cannot go to see a visitor without this famous pass. It was a numbered pass and therefore this appointment had to be made by telephone. So I took the pass and it said the correctional investigator wanted to see George Papadatos—Pappas, if you wish.

I was taken there to this particular room in Administration 3 by my classification officer, Raymond Hood. I was introduced to a chap by the name of Pierre Millaire. I am introduced to him as the inmate Pappas. This is the correctional investigator who insists on seeing me. With that he closed the door and left me alone with this Pierre Millaire.

• 1045

I became immediately suspicious that there was something wrong. This man started talking to me and said he was there to talk to me. He said he was a very good friend of my lawyer, at that time. He said he would like to put the cards on the table. I said that was quite all right, fine. He asked if I was bugged. He was asking me this. I said to Mr. Millaire that I was not George Pappas, vice-president of any bank, I was George Pappas, inmate, and assured him we were not allowed to walk around with bugs.

*[Traduction]*

However, if we give this responsibility to people employed within this system, we know that they have to work with others, that they are not independent, and that they have a system to protect. I think it is to be expected that individuals placed in this position will make things easier for their colleagues by removing information that could be harmful to the image of the Correctional Service or of the National Parole Board. That is why we think the job should be done by independent individuals.

**M. Allmand:** Merci. J'ai une question à poser à M. Pappas, et il peut demander le conseil de ses avocats, s'il le veut.

Il est difficile de croire votre histoire, monsieur Pappas. On nous dit que votre dossier est probablement l'un des plus volumineux dans tout le système. Pouvez-vous nous dire pourquoi on vous crée tant de problèmes? Pourquoi vous a-t-on choisi pour être harcelé et traité de cette façon? Pourriez-vous nous indiquer quelque chose dans le système correctionnel qui entraînerait une telle situation? Je vais poser la question aux autres lorsqu'ils comparaitront pour avoir leur opinion, et donc je vous demande de présenter votre point de vue. Il semble qu'il y a quelque chose qui cloche. Je me demande pourquoi on s'est attaqué à vous? On a cité un autre cas également. Pourriez-vous nous dire pourquoi toutes ces choses vous arrivent, pourquoi on vous a brimé de cette façon?

**M. Papadatos:** Monsieur le président, monsieur Allmand, je ne peux pas m'empêcher de vous expliquer quelque chose, car vous avez parlé de l'enquêteur du Service correctionnel tout à l'heure.

Il y a un événement qui s'est produit le 19 février, 1982 lors de mon incarcération au pénitencier de Cowansville. Les agents de contrôle m'ont téléphoné pour me dire qu'il y avait un enquêteur du Service correctionnel qui voulait me voir à l'unité administrative no. 3, et que je devrais me dépêcher d'aller le voir. Je suis allé à l'unité administrative no. 3, j'ai subi le contrôle, et on nous a donné un laissez-passer. On ne peut pas voir un visiteur sans avoir ce fameux laissez-passer. C'était un laissez-passer numéroté, et il fallait donc que le rendez-vous soit fait par téléphone. J'ai donc pris le laissez-passer et j'ai dit que l'enquêteur du Service correctionnel voulait voir George Papadatos—ou Pappas, si vous voulez.

Mon agent de classification, Raymond Hood, m'a amené à la salle en question à l'unité administrative no. 3. On m'a présenté à un type qui s'appelait Pierre Millaire. On me présente à lui: voici le détenu Pappas. Sur ce, on ferme la porte, et je me retrouve tout seul avec ce Pierre Millaire.

Je me rends compte immédiatement qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond. Le bonhomme commence à parler, il me dit qu'il est là pour me parler, qu'il est un ami de mon avocat. Il me dit aussi qu'il va mettre les cartes sur la table. Je lui dis que je suis bien d'accord pour ça. M. Millaire me demande s'il y a une table d'écoute. Vous imaginez? Je lui réponds que je ne suis pas George Pappas, vice-président d'une banque, mais George Pappas, détenu, et je lui affirme que je



## [Text]

Since he had mentioned it, I asked him if he was bugged. He said that he was not bugged, that he knew everyone there. I said that the room might be . . . he said that he knew the room and I should not worry about it.

He turned around and said, "Mr. Pappas I will tell you what it is . . . \$25,000 and you are free." I knew this was a hoax and that this was an imposter. I knew that this was not the correctional investigator, but I was not going to show the game. I stared him in the eyes and said, "For \$25,000, eh?" I asked him if he would take a cheque. He said that he could not. I said that he must understand that as a guest of the Queen, I did not have that type of money right in my pocket. We are not allowed to have money. He said he would take a cheque to cash. I thought, my God this guy has to be crazy. I asked if he would give me 30 days. He said he would give me 60 days, 90 if I wanted it. I said that 30 days would be fine. I said that I would send my people but asked him where to send them. Strangely enough, he said to send them to the Chateau Laurier on March 19 between 1 p.m. and 4 p.m. I told him that my people did not know him and that he did not know them. He says, "Page me."

I know what is going on. I know I am marked. I know I am the patsy, again and that I am being muscled for money. I can not open my mouth. I have only one thing as proof, Mr. Allmand. I have to hold on to that proof. What was that proof? It was the official visiting pass I was given.

After a two-hour conflagration with this great correctional investigator, I have to pass that control and not get caught because they are going to strip search me and take that pass away from me. I passed by the control as if it was not there. I had gone about 50 feet down when I heard on the bullet-proof window, "Pappas! Pappas! *Viens ici!*" I said, my God, I have to run.

J'ai dit: Qu'est-ce que tu veux?—Viens ici! . . . La passe! J'ai dit: Quelle passe? . . . Il crie: Pierre Millaire!

I ran. I went into the wing. I found one of the fellow there who I could trust and told him to hide it. Without that I was dead. Now they are calling me all over the PA system. I went back to the control and asked what it was they wanted.

Il dit: écoute! Tu as la passe là, et bien remets-moi la! J'ai dit: Quelle passe? Il répond: La passe de Pierre Millaire. Je réponds: je ne l'ai pas la passe, moi, de Pierre Millaire. C'est qui, ça, Pierre Millaire? Il dit: c'est l'enquêteur correctionnel. Ah! Eh bien, j'ai dit: Écoutes, pauvre vieux . . . J'étais tellement content de voir l'enquêteur correctionnel, que je ne sais pas ce que j'ai fait avec la passe; peut-être que je l'ai brûlée . . . Je ne le sais pas!

He asked me to follow him into a room where I was stripped. I do not have to go into the sordid details. It was a full search. Naturally, there was no pass. While they were searching me to find this famous pass, they were searching my

## [Translation]

n'ai pas le droit de me balader avec un appareil d'écoute sur moi!

Vu que c'est lui qui avait commencé, je lui demande si, lui, a un appareil d'écoute. Il me répond que non, qu'il connaît tout le monde ici. Je lui dis qu'il y a peut-être une table d'écoute dans la salle, et il me répond qu'il connaît bien la salle et que je ne dois pas m'inquiéter.

Il se tourne vers moi et me dit: «M. Pappas, je vais vous dire de quoi il s'agit . . . 25,000\$ et vous êtes libre.» Là, j'ai vu tout de suite que c'était du chiqué et qu'il n'était pas plus enquêteur correctionnel que moi, mais pas question de vendre la mèche. Je le regarde dans le blanc des yeux et je lui dis: «25,000\$, hein? Vous prendriez un chèque?» Il ne veut pas de chèque. Je lui explique que, vu que je suis ici aux frais de la princesse, je n'ai pas l'argent en poche. On n'a pas le droit d'avoir d'argent. Il me dit qu'il est prêt à prendre un chèque. Je me dis, ce gars-là est complètement cinglé. Je lui demande de me donner 30 jours. Il est prêt à me donner 60 jours, même 90. Je lui dis que 30 jours suffiront. Je lui dis que je vais m'arranger et je lui demande où je dois envoyer l'argent. Il me répond: «Le 19 mars entre 13 heures et 16 heures, au Château Laurier.» Drôle d'endroit pour un rendez-vous. Je lui fais remarquer que les gens que je vais envoyer ne le connaissent pas, et vice et versa. Il me dit «Faites-moi appeler par un chasseur».

Du coup, je le vois venir. Je suis le cave, le jobbard, une fois de plus, et en plus, ils veulent m'écramer. Qu'est-ce que vous voulez que je fasse? J'ai une preuve de ce que je dis, monsieur Allmand, une seule, et je m'y accroche. Vous voulez savoir ce que c'est? C'est la petite note qu'on m'a passée comme quoi j'avais une visite officielle.

Je taille donc une bavette de deux heures avec l'éminent enquêteur correctionnel. Ensuite, je vais être fouillé, et s'il voit la passe, ils vont la barboter. Je passe devant le garde comme si je ne l'avais pas vu. Je marche une cinquantaine de pieds et à travers la vitre à l'épreuve des balles j'entends: «Pappas! Pappas! Viens ici!» Ca y est, je me dis, faut prendre mes jambes à mon cou.

I said: What do you want?—Come here! . . . The pass! I said: What pass? . . . He shouts: Pierre Millaire!

Je me mets à courir, j'arrive dans l'aile et je tombe sur un type en qui j'ai confiance et je lui demande de cacher la passe pour moi. Autrement, j'étais mort. Je m'entends appelé dans tous les haut-parleurs. Je reviens vers le garde et je lui demande ce qu'il veut.

He said: Listen! You have got the pass give it back to me! I said: What pass? He answers: The one for Pierre Millaire. I answer: I do not have Pierre Millaire's pass. Who on earth is that, Pierre Millaire? He says: He is the correctional investigator. Ah! So, I said: Listen, buddy . . . I was so pleased to see the correctional investigator, that I do not remember what I did with the pass; maybe I burned it . . . I do not remember!

Il me demande de le suivre, et je me retrouve dans une pièce où l'on me met à poil. Inutile d'entrer dans les détails sordides. Une fouille en bonne et due règle et, naturellement, pas plus de passe que de beurre en broche. Pendant qu'ils fouillent ma

[Texte]

cell. Thank God, I had enough presence of mind not to leave it in my cell.

I left. I went back and he said that I was going to be transferred, that I was going into the hole. I said for him to do whatever he liked. I told him I did not care. I told him I did not have the pass and told him not to threaten me because I would do this, that and the other thing. I told him I would call the Prime Minister and whatever. I had him back off.

I went back to the block and found my LU, the counsellor assigned to us. I asked Denis Gosselin to come over. He asked me what was going on, what they were calling me for. I said that I had to use the phone. He agreed to that. I called someone. At some other time, some other place, I will be glad to divulge the information to you.

I asked for a favour. I gave the name of Pierre Millaire. I asked to find out if the man was an employee of the Government of Canada. In particular, I wanted to find out if he was ever working for the Solicitor General—

**Mr. Allmand:** Or the correctional investigator.

**Mr. Papadatos:** Yes. Within three-quarters of an hour I got a call back saying absolutely not. I had described what age I thought the man might be. He said his name was is Peter Miller, alias Pierre Millaire, former QPF officer, 26 years with the QPP, corporal in the detachment of Hull, fired by the QPF, and that he had never worked for the Government of Canada. I asked if he was sure, and he said: Gospel truth.

• 1050

**Mr. Allmand:** Was it your living unit officer who told you this?

**Mr. Papadatos:** No, no, I have to call outside to have an agency make this investigation.

So now we knew Pierre Millaire was an imposter. But the dangerous part here, sir—and it is very dangerous for security—is that you cannot break into a prison. You can break out of a prison, but I assure you that you cannot break in. Who let this gentleman in, and with what credentials did he come in? We know full well today that this man has never worked for the Government of Canada.

Now, we recorded this. I told my living unit manager. The following day I sat with the warden and I told him I was making this report and that I wanted him to investigate it. It is as if it never happened.

I finally got the pass out. I am pleased to tell you that Maître Fineberg has it well hidden. To this day, they admit this happened, but: It is nothing; it is it is too far back; it is 1982, so like what do you want us to do about?

If we are going to talk about prison riots and what have you, surely to God, if this can happen to George Pappas, I am sure it has happened before. There are many such incidences.

[Traduction]

personne, ils fouillent aussi ma cellule. Encore une chance que je n'ai pas eu l'idée de laisser la passe dans ma cellule.

Je m'en vais. Je reviens, et il me dit qu'on va me transférer, on va me mettre au mitard. Je lui dis que je n'en ai rien à foutre, que je m'en contrefiche. Je lui dis qu'il perd son temps à me menacer, que je n'ai pas la passe et que je suis prêt à faire appel au premier Ministre, et Dieu sait quoi encore. Finalement, il fait marche arrière.

Je retourne dans mon aile chercher le conseiller qui s'occupe de moi, Denis Gosselin et je lui demande de venir. Il me demande ce qui se passe, pourquoi on me cherche. Je lui dis que j'ai un coup de téléphone à donner, et il me laisse passer le coup de téléphone. Je me ferai un plaisir de vous donner les détails en temps et lieu.

Je lui demande de me rendre service, de se renseigner pour voir si le nommé Pierre Millaire travaille pour le gouvernement du Canada, et, plus particulièrement, s'il travaille pour le solliciteur général...

**M. Allmand:** Ou l'enquêteur correctionnel.

**M. Papadatos:** C'est ça. Au bout de trois quarts d'heures, j'ai ma réponse, qui ne sert pas à grand-chose. Il m'avait demandé quel âge l'homme avait, à mon avis. Sa réponse, c'est qu'il s'appelle Peter Miller, alias Pierre Millaire, ancien agent de la police du Québec, pour laquelle il a travaillé 26 ans, grade de caporal dans la caserne de Hull, mis à la porte par la police du Québec. M. Miller n'a jamais été employé du gouvernement fédéral. Je demande s'il est sûr, et il me répond: Parole d'Évangile.

**M. Allmand:** C'est le responsable de votre cellule qui vous a dit ça?

**M. Papadatos:** Pas du tout. Il a fallu que j'appelle moi-même et que je demande à une agence de faire enquête.

Désormais, on savait donc que Pierre Millaire était un imposteur. Ce qui est dangereux, monsieur—je parle sur le plan sécurité—c'est qu'on ne rentre pas dans une prison comme dans un moulin. On peut jouer la fille de l'air, mais entrer sans être vu, c'est autre chose. Qui a laissé entrer ce monsieur? Qu'est-ce qu'il avait comme références? Aujourd'hui, on sait pertinemment qu'il ne travaille pas pour le gouvernement fédéral.

On en a pris bonne note. J'ai mis la personne responsable de ma cellule au courant. Le lendemain, j'ai rencontré le directeur, et je lui ai dit que je faisais un rapport et que je voulais qu'il fasse enquête. C'est comme si j'avais craché en l'air.

J'ai finalement réussi à faire parvenir la passe à maître Fineberg et je dois vous dire que je suis ravi qu'il l'ait si bien cachée. Aujourd'hui, ils sont prêts à admettre ce qui est arrivé, mais ils me disent: il y a rien là; ça remonte à trop longtemps; ça c'est passé en 1982, qu'est-ce que tu veux qu'on fasse maintenant?

Ça vous intéresse, les révoltes qui surviennent dans les prisons? Si ce genre de chose est arrivé à George Pappas, eh



[Text]

**The Vice-Chairman:** Mr. Pappas, I think we have to go on to the other questioners. Dr. Horner.

**Mr. Horner:** Thank you very much. That is quite a story. I am terribly sorry we received the briefs so late yesterday, and this file is only part of your file, Mr. Pappas. I have looked through as much as I can, but I do not know all the details of the case. You were originally charged when, sir?

**Mr. Papadatos:** I was charged, sir, on July 5, 1981.

**Mr. Horner:** You have been convicted and incarcerated since that time, have you?

**Mr. Papadatos:** Yes, I received a 10-year sentence on a theft of \$181.07. Apparently, I was also trying to embezzel... What is the word?

**Mr. Fineberg:** The charge was not theft; the charge was extortion. A sum of money was taken. According to the court transcript, \$212 was taken from the cash register of a hotel restaurant where Mr. Pappas was that evening, and the sentence involves as well some physical violence against the owner of the hotel.

Still, it is an extraordinary sentence to receive for a first offence. Every criminal lawyer I have consulted says that for a similar offence anyone else would have received one year or maybe one and a half, and that is all. Mr. Pappas subsequently received a one-year additional consecutive sentence for perjury because he refused to admit he was guilty. The court was incensed when Mr. Pappas gave a different version of the facts than the crown prosecutor did. So he has an 11-year sentence for his first offence at the age of 51.

**Mr. Horner:** Mr. Fineberg, you made some statements. At one point you said you knew the files were wrong. If you cannot get access to the proper files, how do you know there is a censored file and an uncensored file and that one is garbage and lies? How do you know this if you cannot get at it?

**Mr. Fineberg:** We possess certain of the uncensored files, but not nearly as much as we would like to have for our protection. We possess the complete censored version of the files because we have applied over the past year and received everything that is available from the government. When we compare the two, it is clear to us what is being exempted and for what reason.

As for the false information in the files, that is clear from other sources of information. Just by way of example, at a parole board hearing, Commissioner Romeo Beaupré of the Quebec region looks Mr. Pappas straight in the eye and says: "Your wife is the niece of Frank Cotroni." Now, Mr. Beaupré claims that he takes Frank Cotroni for a member of the Mafia; we do not claim to know one way or another what Mr. Cotroni's activities and associations are.

[Translation]

bien, il n'est sûrement pas le premier, il y en a eu d'autres avant moi.

**Le vice-président:** Monsieur Pappas, nous devons donner la parole à d'autres personnes. Monsieur Horner.

**M. Horner:** Je vous remercie. Quelle histoire! Je regrette vraiment que les mémoires me soient parvenus si tard hier et que ce dossier ne représente qu'une fraction de votre dossier, monsieur Pappas. J'ai lu tout ce que je pouvais, mais je ne connais pas tous les détails. Vous avez été inculpé quand exactement, monsieur?

**M. Papadatos:** Le 5 juillet 1981, monsieur.

**M. Horner:** Depuis, vous avez été condamné et vous êtes incarcéré, n'est-ce pas?

**M. Papadatos:** Effectivement, on m'a condamné à dix ans de prison pour avoir volé 181,07\$. Apparemment, on m'a accusé de détournement de... c'est quoi le mot?

**M. Fineberg:** Le chef d'inculpation n'était pas le vol, mais l'extorsion de fonds. Une certaine somme avait été prélevée. Selon le compte rendu de la déposition, 212\$ ont disparu de la caisse d'un hôtel restaurant, où se trouvait M. Pappas ce soir-là. Il aurait fait preuve de violence physique à l'endroit du propriétaire de l'hôtel, et on en a tenu compte dans la sentence.

Cela reste une condamnation très dure pour un premier délit. J'ai consulté plusieurs avocats criminels, qui m'ont dit que pour un délit semblable, on était passible d'un an de prison, tout au plus 18 mois. Par la suite, M. Pappas s'est vu condamner à un an de prison supplémentaire comme parjure, parce qu'il avait refusé de plaider coupable. Le juge était furieux que M. Pappas ait donné une version différente des faits de la version présentée par l'avocat de la Couronne. C'est ainsi qu'à 51 ans, il s'est vu condamner à 11 ans de prison pour un premier délit.

**M. Horner:** Monsieur Fineberg, vous avez mentionné plusieurs choses, entre autres, que vous saviez pertinemment que les dossiers étaient truqués. Si on vous refuse accès aux bons dossiers, comment pouvez-vous faire la différence entre le vrai et le faux? Comment pouvez-vous dire qu'un dossier donné est truffé de mensonges? Comment pouvez-vous le savoir si vous n'y avez pas accès?

**M. Fineberg:** Nous possédons certains dossiers complets, mais pas autant que nous l'aimerions pour notre propre protection. L'an dernier, nous avons présenté une demande au gouvernement, qui nous a remis tout ce qui était disponible, et c'est la raison pour laquelle nous avons un dossier complet. Si l'on compare les deux, on voit tout de suite pourquoi certaines choses ne s'y trouvent pas.

Quant au fait que le dossier contienne des documents truqués, c'est ressorti clairement d'autres sources d'information. Par exemple, lors d'une audience devant la Commission des libérations conditionnelles, le commissaire pour la région du Québec, Roméo Beaupré, a regardé M. Pappas dans le blanc des yeux et lui a dit: «Votre femme est la nièce de Frank Cotroni.» Or, M. Beaupré soutient que Frank Cotroni est un mafioso; pour notre part, nous n'avons pas la moindre idée des activités de M. Cotroni ni de ses fréquentations.

**[Texte]**

However, Mr. Beaupré says: "Your wife is the niece of Frank Cotroni". Mr. Pappas says:

This has all been checked out before. This is floating around in my files. I do not know who put it in the files, but I cannot seem to get it out. But I have submitted my birth certificate to the Solicitor General and the RCMP and the Correctional Service. They have made their investigations; they have confirmed that there is no relation between my wife, who happens to be Italian, and Mr. Cotroni or his family. She does not know them. She is not related by blood, by marriage; there is no relation.

Mr. Beaupré does not believe Mr. Pappas. But we can prove that there is no connection there. In other words, the information in the file was false and Mr. Beaupré puts further information into the file. Mr. Pappas' file clearly says in the uncensored version "organized crime according to the police". It is nonsense. It is absolute—

• 1055

**M. Bernheim:** Excusez-moi! Je voudrais juste rajouter le fait suivant, à savoir que cette information fausse n'a rien à voir avec la sécurité de l'État, n'a rien à voir avec la sécurité des institutions; or, en principe, les parties de dossier qui peuvent être extraites concernent la sécurité.

C'est un exemple qui montre que l'on enlève de l'information qui n'est pas pertinente, selon la loi, et qui a des conséquences sur la libération d'une personne..., et qui l'empêche de faire la preuve de sa bonne foi.

**Mr. Horner:** I take it then in reading through the brief you submitted yesterday—late yesterday I received it—that you do not find much wrong with the Access to Information Act and the Privacy Act, that what you actually find is the implementation of the acts is being abused. Is that correct?

**Mr. Fineberg:** My objection is that the act gives the control of the process to members of the Correctional Service and the parole board respectively. That is a mistake. Also, there are not sufficient remedies in the appeal office. There is no possibility for an investigation by that office. The prisoner is obliged with his own resources to make his own investigation, provide all the documentation to the appeal commissioner, and then the appeal commissioner, if he finds that the process is not proceeding properly, will make some sort of correction.

**Mr. Horner:** How do you recommend we change the act, Mr. Fineberg, to correct this situation then?

**Mr. Fineberg:** I think the appeal commissioner would have to have very extensive powers to conduct investigations. When the prisoner says: This is false, and if you will simply proceed to the bank or proceed to that office or interview this witness on the outside then you will discover that I am being accused unjustly, that the information in my file is false... At the moment the Privacy Commissioner has no obligation or even opportunity to round up information on the outside to which the prisoner does not have access.

Before I leave you I just wanted to mention that these allegations against Mr. Pappas, which are all entirely false, are given the lie by many sources on the outside. We have asked

**[Traduction]**

Mais M. Beaupré a dit: «Votre femme est la nièce de Frank Cotroni»; et M. Pappas a répondu:

On a déjà vérifié cela. C'est le genre de chose qu'il y a dans mon dossier. Je ne sais pas qui a indiqué cela dans mon dossier, mais je n'arrive pas à le faire enlever. J'ai présenté mon certificat de naissance au solliciteur général, à la GRC et au Service correctionnel. Ils ont fait enquête et confirmé que ma femme, qui est Italienne, n'a aucun lien de parenté avec M. Cotroni ni sa famille. Elle ne les connaît même pas. Elle n'a absolument aucun lien de parenté avec eux, pas même par alliance.

M. Beaupré n'est pas convaincu. Pourtant, on peut prouver qu'il n'y a aucun lien de parenté. En d'autres termes, le dossier contient de fausses informations, et M. Beaupré en a mis d'autres. Dans le dossier complet de M. Pappas, on lit «crime organisé selon la police». Cela ne tient pas debout. C'est absolument... .

**Mr. Bernheim:** Excuse me, but I would like to add another fact. This false information has nothing to do with the security of the state, or that of the institution, and, as a rule, the only thing that can be taken out of a file must have to do with security.

Which shows that some legally irrelevant information can be removed from an inmate's file, which will bear on his eventual parolling and which will prevent him from proving his point.

**M. Horner:** En lisant le mémoire que vous avez présenté hier et que j'ai reçu en fin de soirée, j'ai conclu que vous n'aviez rien à reprocher à la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, mais que vous trouviez son interprétation abusive. C'est bien le cas?

**M. Fineberg:** Je n'accepte pas que la loi confie le processus aux représentants du Service correctionnel et de la Commission des libérations conditionnelles. C'est une erreur, et la procédure d'appel ne suffit pas, puisque aucune enquête n'est possible. Le détenu doit se débrouiller tout seul pour faire sa propre enquête, fournir la documentation nécessaire au commissaire, et ce dernier jugera du remède approprié, s'il considère qu'il y a eu vice de forme.

**M. Horner:** Monsieur Fineberg, quel genre de changements suggérez-vous qu'on apporte à la loi?

**M. Fineberg:** Je pense que le commissaire devrait avoir toute latitude pour faire faire enquête. Lorsque le détenu lui dit: ce n'est pas vrai; donnez-vous la peine de vous rendre à la banque ou au bureau et d'interwiewer tel témoin, et vous verrez bien qu'on m'a accusé à tort et que les informations contenues dans mon dossier sont fausses... À l'heure actuelle, il n'y a rien qui oblige le commissaire à la vie privée à faire les vérifications que le détenu ne peut pas faire lui-même. On ne l'y encourage même pas.

Avant de vous quitter, je voudrais préciser que les allégations faites contre M. Pappas, qui sont entièrement dénuées de fondement, ont été confirmées à tort par des sources de



*[Text]*

Mr. Nat Carpinelli, who is the president of a very large investigative agency in the United States, to make an investigation. Mr. Nat Carpinelli has written to Brian Mulroney to state that Mr. Pappas and his wife are not members of the Mafia; they are not connected to the Mafia; these allegations are frivolous and treacherous and gratuitous; George Pappas has always been an honourable person. The parole board and the Solicitor General's office and the Correctional Service are all in receipt of that testimony, but that testimony does not appear to do anything for our case with the parole board.

**The Vice-Chairman:** I am sorry to cut off the witnesses, but we are a little over our time. I want to thank them very much for their appearance before the committee.

**Mr. Allmand:** On a point of order, having heard the testimony for the last couple of weeks, we just have one meeting with the Solicitor General and all the agencies. I do not know how we could cover all the material in one meeting. I do not know what my colleagues think. We are going to have on that one meeting the Solicitor General, the Correctional Service, the RCMP and, God knows, the security service . . . I would like to give notice right away to the chairman and the clerk that we may need another meeting. I do not know what—

**The Vice-Chairman:** We will look into that, Mr. Allmand. We will have a striking committee meeting, maybe, to discuss that.

**Mr. Allmand:** We run out of time every time we try to deal with the issue in depth.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

This meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Translation]*

l'extérieur. Nous avons demandé à M. Nat Carpinelli, président d'une très grosse agence d'investigation américaine, de faire enquête. Il a écrit à M. Brian Mulroney pour lui dire que ni M. Pappas ni sa femme n'étaient membre de la mafia, qu'ils n'avaient aucun lien avec cette organisation; qu'il s'agissait là d'allégations totalement dénuées de fondement, et il a confirmé que M. George Pappas était un homme honorable. La Commission des libérations conditionnelles, le bureau du solliciteur général et le Service correctionnel ont tous reçu ce témoignage, mais, apparemment, cela ne change rien pour la Commission des libérations conditionnelles.

**Le vice-président:** Je suis désolé de vous couper la parole, mais nous avons déjà dépassé l'heure. Je vous remercie d'avoir bien voulu comparaître devant le Comité.

**M. Allmand:** Un rappel au règlement. Nous recueillons des témoignages depuis une quinzaine de jours, et il n'y a qu'une seule réunion de prévue avec le solliciteur général et toutes les agences. Je me demande si une seule réunion suffira pour tout passer en revue. Je me demande ce que mes collègues en pensent. Nous n'aurons qu'une seule réunion avec le Service correctionnel, la GRC et le Service de sécurité . . . J'aimerais demander officiellement au président et au greffier d'organiser une autre réunion. Je ne sais pas ce que . . .

**Le vice-président:** Nous étudierons la proposition, monsieur Allmand. Nous aurons peut-être une réunion spéciale du Comité pour en discuter.

**M. Allmand:** Chaque fois qu'on essaie d'étudier la question en détail, le temps nous manque.

**Le vice-président:** Je vous remercie.

La séance est levée jusqu'à convocation de la présidence.





R XC33-1 1286 12047683-  
UNIV. OF TORONTO LIBRARY  
SERIALS DEPT.  
X  
TORONTO  
ON

M5S 1A



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From Ottawa/Hull Victims:*

David Nairn.

*From the Prisoners' Rights Committee:*

Jean-Claude Bernheim, Coordinator;

Stephen Fineberg, Staff member;

George Papadatos (Pappas), Resident, Ste-Anne des Plaines  
Institution.

*De Victimes d'Ottawa/Hull:*

David Nairn.

*De l'Office des droits des détenus(es):*

Jean-Claude Bernheim, coordinateur;

Stephen Fineberg, membre du personnel;

George Papadatos (Pappas), pensionnaire, Institution de  
Ste-Anne des Plaines.

33  
6 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Thursday, June 5, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le jeudi 5 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

---

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 5, 1986

(25)

*[Text]*

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, David Daubney presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner and Alex Kindy.

*Acting Member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witness: From the Privy Council Office:* Glen Shortliffe, Deputy Secretary to the Cabinet (Operations).

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Glen Shortliffe made a statement and answered questions.

At 4:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 JUIN 1986

(25)

*[Traduction]*

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de David Daubney, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Alex Kindy.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoin: Du Bureau du Conseil privé:* Glen Shortliffe, sous-secrétaire du Cabinet (Opérations).

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Glen Shortliffe fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, June 5, 1986

• 1539

**The Vice-Chairman:** Order, please.

This afternoon we are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984 relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

• 1540

We are pleased to have today as witnesses officials from the Privy Council Office, and I would now invite Mr. Glen Shortliffe, Deputy Secretary to the Cabinet (Operations), and Mr. Ward Elcock, Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning), to make any opening statement they wish to make.

**Mr. Glen Shortliffe (Deputy Secretary to the Cabinet (Operations), Privy Council Office):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am very much in the hands of the committee. I have no statement to table before the committee, but I am very conscious that when Mr. Crosbie appeared before you he indicated that the Privy Council Office would have some words to say about the process for dealing with confidences of the Queen's Privy Council for Canada as defined in the Access to Information and Privacy Acts. If it would be helpful to you, I would be glad to make a few comments on the procedures by which Cabinet confidences are identified in respect of requests received under the Access to Information and Privacy Acts.

**The Vice-Chairman:** Yes, please.**Mr. Shortliffe:** Thank you very much.

I should start by saying that some guiding principles animate the procedures we follow. These guiding principles include our firm conviction that all information accessible under the legislation should be made available; secondly, that the use of an unreviewable exclusion should only be made when applicable; and, thirdly, we try to maintain consistency in the use of the exclusion by reviewing all claims made by departments so that only when legally appropriate is the information excluded.

Cabinet confidences as defined in the Access to Information and Privacy Acts include documents in the Cabinet Paper System that involve memoranda to Cabinet, discussion papers for Cabinet, committee reports of Cabinet, records of decisions of Cabinet, agenda of Cabinet, minutes, etc. The Cabinet Paper System was formalized in 1977. In 1986 it has been modified, but its basic features remain the same as when it was formalized in 1977.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi, 5 juin 1986

**Le vice-président:** À l'ordre, s'il-vous-plaît.

Cet après-midi, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi en date du lundi, 19 novembre 1984, relatif à l'examen des Lois sur l'Accès à l'information et sur la Protection des renseignements personnels.

Nous avons le plaisir d'accueillir, aujourd'hui, comme témoins de hauts fonctionnaires du bureau du Conseil privé. J'invite donc M. Glen Shortliffe, sous-secrétaire du Cabinet (Opérations) et M. Ward Elcock, secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire), à amorcer la discussion comme bon leur semble.

**M. Glen Shortliffe (sous-secrétaire du Cabinet (Opérations), du bureau du Conseil privé):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je m'en remets, dans une large mesure, aux membres de ce comité. Je n'ai pas de déclaration à présenter devant le Comité, mais je sais pertinemment que M. Crosbie, lorsqu'il a comparu devant vous, a indiqué que le bureau du Conseil privé aurait certains commentaires à formuler concernant la façon de traiter les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tels que définis dans les lois sur l'Accès à l'information et sur la Protection des renseignements personnels. Si cela peut vous être utile, je serai ravi de formuler quelques commentaires quant à la procédure par laquelle les documents confidentiels du Cabinet sont désignés comme tels, eu égard aux demandes reçues en vertu des lois sur l'Accès à l'information et sur la Protection des renseignements personnels.

**Le vice-président:** Je vous en prie.**M. Shortliffe:** Merci beaucoup.

Laissez-moi vous dire, d'abord, que la procédure que nous suivons est guidée par certains principes, notamment, notre ferme conviction que tous les renseignements accessibles en vertu de la loi devraient être divulgués; deuxièmement, qu'on ne devrait imposer l'exclusion sans recours en révision que lorsque cela est applicable; et, troisièmement, nous essayons de rester cohérents dans le recours à l'exclusion en examinant toutes les demandes présentées en ce sens par les ministères, de façon que les renseignements ne soient exclus que lorsque cela est justifié en vertu de la loi.

Les documents confidentiels du Cabinet, tels que définis dans les lois sur l'Accès à l'information et sur la Protection des renseignements personnels, comprennent les documents du Système de dossiers du Cabinet tels que les notes présentées au Cabinet, les documents de travail destinés au Cabinet, les rapports de comités du Cabinet, les rapports de décisions rendues par le Cabinet, les ordres du jour du Cabinet, les procès-verbaux, etc. Le Système de dossiers du Cabinet a été mis sur pied en 1977. En 1986, on l'a modifié, mais ses

## [Texte]

So our first point of emphasis in terms of documentation for Cabinet relates to the Cabinet Paper System, but other records of the government contain Cabinet confidences. We cannot necessarily in all cases equate Cabinet confidences to documents in the Cabinet Paper System, since Cabinet confidences themselves are a broader concept.

Many records other than those of which I have already spoken must be reviewed, in consequence, to determine if they are Cabinet confidences and if they reveal information about the contents of Cabinet confidences. I may illustrate by noting that this can involve correspondence between Ministers related to discussions in Cabinet; it can involve communications from the Prime Minister to his Ministers on matters relating to the structure or the solidarity of the ministry.

There is a third category of documents which, while not in themselves Cabinet confidences, may contain or reveal such confidences. In those cases—and I can come back to this in questions, Mr. Chairman—the possibility of severance exists.

What are the procedures we follow? First of all, officials within departments identify those records which they consider to be Cabinet confidences when they have a request under the acts in question. The Treasury Board Interim Policy Guide states that if there is any doubt concerning the document the legal advisers within departments must be consulted, and they in turn consult with the Privy Council Office. I would like to emphasize in this regard that only when a department claims an exclusion on the basis of Cabinet confidence does the Privy Council get involved in this process.

I should note as well that the system within the government is about to change. We are about to require through a new Treasury Board directive that all claims with respect to an exclusion in respect of Cabinet confidences must be reviewed by the Privy Council Office.

The intention is to ensure that the exclusions are claimed only when they are appropriate. The records so identified are sent to officials at the Privy Council Office who examine the records to determine whether the claim of Cabinet confidence has been properly made. Officials in the Privy Council Office review these records to determine the purpose of the record, to whom each record was addressed and from whom, the date of the record, the relationship of the record to decision-making or policy formulation activities of Cabinet and whether the record reveals the opinions, recommendations or differences of views of members of Cabinet.

## [Traduction]

caractéristiques fondamentales sont demeurées les mêmes, depuis sa création en 1977.

Donc, le premier point sur lequel nous mettons l'accent, en ce qui concerne les documents du Cabinet, se rapporte au Système de dossiers du Cabinet. Toutefois, d'autres documents du gouvernement renferment des renseignements confidentiels du Cabinet. Nous ne pouvons pas toujours établir un lien direct entre les documents confidentiels du Cabinet et les documents du Système de dossiers du Cabinet, car les documents confidentiels du Cabinet font appel, en eux-mêmes, à un concept plus large.

Par conséquent, beaucoup de documents autres que ceux dont j'ai parlé doivent faire l'objet d'un examen en vue d'établir s'ils constituent des documents confidentiels du Cabinet et s'ils révèlent des renseignements sur le contenu des documents confidentiels du Cabinet. Signalons, pour illustrer mes propos, qu'il peut s'agir de correspondance entre ministres faisant état de discussions au sein du Cabinet, de communiqués du Premier ministre adressés à ses ministres et traitant de l'organisation ou de la solidarité ministérielle.

Il existe une troisième catégorie de documents qui, bien qu'ils ne constituent pas, en eux-mêmes, des documents confidentiels du Cabinet, peuvent renfermer ou révéler des renseignements de cette nature. En pareil cas—et je pourrais y revenir à la période des questions, monsieur le président—il y a possibilité de retranchement.

Quelle est la procédure que nous suivons? Avant tout, les hauts fonctionnaires qu'ils considèrent comme des documents confidentiels du Cabinet, lorsqu'ils reçoivent une demande en vertu des lois dont il est question. Les lignes directrices provisoires du Conseil du trésor stipulent qu'en cas de doute concernant le document, les ministères doivent consulter leurs conseillers juridiques, qui, à leur tour, s'adressent au bureau du Conseil privé. J'aimerais souligner à cet égard que le Conseil privé ne participe au processus que dans le cas où un ministère présente une demande d'exclusion au titre de document confidentiel du Cabinet.

Je dois signaler également que le système au sein du gouvernement est en voie d'être modifié. Nous sommes sur le point de demander, par le biais d'une nouvelle directive du Conseil du Trésor, que toutes les requêtes concernant une exclusion au titre de document confidentiel du Cabinet fassent l'objet d'un examen par le bureau du Conseil privé.

Notre but est de nous assurer que les demandes d'exclusion soient toujours justifiées. Les documents jugés confidentiels sont envoyés aux hauts fonctionnaires du bureau du Conseil privé, qui les examinent afin de déterminer si la demande d'exclusion est bien fondée. Les hauts fonctionnaires du Conseil privé renvoient ces documents afin d'en déterminer l'objet, à qui chaque document est destiné et quel en est l'auteur, la date d'établissement du document, ainsi que le lien entre ce document et le processus de prise de décisions ou de formulation de politiques au sein du Cabinet, et afin de déterminer si le document révèle les opinions, les recommandations ou les divergences de vues des membres du Cabinet.



## [Text]

Each record is reviewed individually. No blanket decisions are taken at any time with respect to files or filing cabinets, etc. We look at each piece of paper individually to make the determination.

When that process is completed, we give advice to individual departments which continue to be responsible for the application of exemptions with respect to Cabinet confidences under both the Access to Information and the Privacy Acts.

I think, Mr. Chairman, with that explanation of the procedures that we are following, I would be glad to take any questions you have, sir.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. Mr. Allmand, you have 15 minutes.

**Mr. Allmand:** Thank you. According to Section 69 of the Access to Information Act, I believe it is Section 69 which deals with the confidences of the Privy Council, they of course say that the confidence of the Privy Council are not covered by the act, but then in sub-section (3) they say that discussion papers can be subject to access if the decisions to which the discussion papers relate have been made public or where the decisions have not been made public if four years have passed.

We have been told by other witnesses who have come before this committee that for a period of time they were getting the discussion papers after the decisions were made, the discussion papers relating thereto, but they are not getting any now, for the last period of one year, two years, I forget the exact period of time. But they are not getting any more of these discussion papers that were, I presume, detached from the recommendations and the proposals.

Their explanation was that for one reason or other the discussion papers and the recommendations are now all being put in one document. I am wondering why that is so. I can recall that when I was in Cabinet before the Access to Information Act was passed but there was political pressure to release more and more information, we were instructed and there was a Privy Council instruction to try and keep the discussion papers separate from the actual Cabinet document that had the recommendations and the options so that it could be released in due course.

I want to ask you: Has the policy changed? Why are individuals not able to get the discussion papers any more, the discussion papers referred to under 69.(3)(b)? Has there been a change of policy? Or what is happening there that these have dried up?

**Mr. Shortliffe:** Mr. Chairman, through you to the hon. member, the practice has changed, not particularly the policy.

**Mr. Allmand:** The practice has changed?

**Mr. Shortliffe:** As you will recall, sir, when a discussion paper went to Cabinet in the first place it was—and still is—considered a confidence of Cabinet and a decision would be

## [Translation]

Chaque document fait l'objet d'un examen distinct. On ne prend jamais de décisions globales à l'égard de dossiers ou du contenu de classeurs, etc. Notre décision découle de l'examen de chacun des documents.

Une fois le processus achevé, nous donnons notre avis à chacun des ministères, qui sont toujours responsables de l'application des exemptions relatives aux documents confidentiels du Cabinet, en vertu des lois sur l'Accès à l'information et sur la Protection des renseignements personnels.

Je crois, monsieur le président, qu'à la suite de ces explications concernant la procédure suivie, je serai heureux de répondre à toutes vos questions.

**Le vice-président:** Merci beaucoup. Monsieur Allmand, vous avez 15 minutes.

**M. Allmand:** Merci. En vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*, car je crois que c'est l'article 69 qui traite des documents confidentiels du Conseil privé, il est, bien entendu, établi que les documents confidentiels du Conseil privé ne sont pas assujettis à la loi, mais, par ailleurs, le paragraphe (3) stipule que les documents de travail peuvent être accessibles si les décisions auxquelles ils se réfèrent ont été rendues publiques, ou encore qu'elles ne l'ont pas été mais qu'une période de quatre ans s'est écoulée.

D'autres témoins qui se sont présentés devant ce comité nous ont indiqué que, pendant un certain temps, ils ont obtenu les documents de travail une fois les décisions prises, c'est-à-dire les documents de travail qui s'y rapportaient, mais qu'ils ne peuvent plus les obtenir depuis un an ou deux, je ne sais plus exactement. Il ne peuvent plus obtenir ces documents de travail, qui étaient, je présume, séparés des recommandations et des propositions.

Leur explication est que, pour une raison ou pour une autre, les documents de travail et les recommandations sont maintenant fusionnés en un seul document. Je me demande pourquoi. Je me souviens qu'au moment où je faisais partie du Cabinet, avant que la *Loi sur l'accès à l'information* ne soit adoptée mais à une époque où s'exerçaient des pressions politiques en faveur de l'élargissement de l'accès à l'information, nous avons reçu instruction du Conseil privé de séparer, autant que possible, les documents de travail du document du Cabinet faisant état des recommandations et des mesures envisagées, de sorte que ces documents de travail puisse être accessibles en temps utile.

Ma question est la suivante: Cette politique a-t-elle été modifiée? Pourquoi ne peut-on plus obtenir ces documents de travail, les documents de travail dont il est question à l'alinéa 69.(3)(b)? Y a-t-il eu un changement de politique? Comment se fait-il que cette source d'information se soit tarie?

**M. Shortliffe:** Monsieur le président, permettez-moi de répondre à l'honorable député que ce n'est pas tant la politique que la pratique qui a changé.

**M. Allmand:** La pratique a changé?

**M. Shortliffe:** Comme vous le savez monsieur, lorsqu'un document de travail était destiné au Cabinet, il était—et est toujours—considéré d'abord comme un document confidentiel

## [Texte]

taken as to whether or not to release a discussion paper. The practice has changed so that at the present time in fact virtually no discussion papers are being prepared as part of the Cabinet Paper System. A memorandum to Cabinet is prepared which comes forward with analyses and recommendations within it.

If discussion papers were appended to any submission to Cabinet, it would be for decision as to whether Cabinet would wish to release such a discussion paper, but the practice has changed.

• 1550

**Mr. Allmand:** What you seem to be saying is there are no longer discussion papers, and what used to be in the discussion paper now is in the full memorandum.

**Mr. Shortliffe:** That is correct.

**Mr. Allmand:** I do not know who we are to hold responsible for this, but that appears to many people to be a way of getting around the commitments made under the Freedom of Information Act. A lot of people consider that these studies on whatever it may be—an environmental question, a defence question, a finance question—belong in the public realm. They can appreciate that the recommendations to the Cabinet should—many people think those should remain a confidence. But these discussion papers that used to exist were very helpful in getting up-to-date information on a particular situation. You say the practice has changed, not the policy. When was the practice changed?

**Mr. Shortliffe:** It has evolved; it has changed, in effect, over years. In the system that is being operated, there is nothing to prevent the preparation of a discussion paper, nor indeed a decision to release such a discussion paper. It is not a document that in practice is frequently used in terms of submissions to Cabinet, at the present time. But there was no fixed point that said there shall not be discussion papers, or that there shall be discussion papers. Potential for them exists. And from time to time there is documentation brought to Cabinet with the intention that ultimately it will be released in one form or another. But it is simply the way it has evolved in terms of submissions to Cabinet in recent years.

**Mr. Allmand:** The way it is turning out is that less, rather than more, information is being made available. Again, if I recall correctly, there were always guidelines from the Privy Council Office to all departments and Ministers on how Cabinet documents should be prepared, what had to be included, who had been consulted, and so on. There were guidelines to Ministers in the submission of Cabinet documents. It would seem to me that if the government wanted to assure greater release of information they could issue those instructions in a way that the Cabinet document, the confidence, would be restricted to recommendations and options, but that all the background information—the studies which formerly were in so-called discussion papers—because they have to give the information in one way or another, must now be part of the memorandum to Cabinet. I do not believe you

## [Traduction]

du Cabinet et on prenait une décision quant à son accessibilité. La pratique a changé, de sorte qu'à l'heure actuelle, il n'y a à peu près plus de documents de travail qui soient établis dans le cadre du Système de dossiers du Cabinet, qui renferme à la fois les analyses et les recommandations.

Si des documents de travail étaient annexés à un document présenté au Cabinet, c'était dans le but que celui-ci prenne une décision quant à l'accessibilité des documents en question. Mais la pratique a changé.

**M. Allmand:** Ce que vous semblez dire, c'est qu'il n'y a plus de documents de travail et que leur contenu fait maintenant partie intégrante de la note ou du mémoire adressé au Cabinet.

**M. Shortliffe:** C'est exact.

**M. Allmand:** Je ne sais pas qui doit être tenu responsable, mais beaucoup de personnes y voient une façon de tourner les engagements pris en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nombreux sont ceux qui estiment que ces études—qu'on y traite de l'environnement, de la défense ou des finances—sont du domaine public. Ils sont à même de constater que les recommandations au Cabinet devraient—beaucoup pensent qu'elles devraient rester confidentielles. Mais ces documents de travail qui existaient, par le passé, étaient très utiles lorsqu'on voulait obtenir des renseignements d'actualité sur une situation donnée. Vous dites que c'est la pratique qui a changé, et non la politique. Quand a-t-on changé cette pratique?

**M. Shortliffe:** C'est une question d'évolution; le changement s'est opéré au fil des ans. Dans le système actuel, rien n'empêche la rédaction d'un document de travail, pas plus qu'une décision en faveur de la publication d'un tel document. Dans la pratique, ce n'est pas un document qu'on retrouve fréquemment parmi ceux qui sont présentés au Cabinet, à l'heure actuelle. Mais on n'a jamais établi, en aucun temps, qu'il devait ou ne devait plus y avoir de documents de travail. La possibilité existe. Et, de temps à autre, on présente des documents au Cabinet avec l'intention de les rendre publics éventuellement, sous une forme ou sous une autre. Mais voilà simplement la façon dont les choses ont évolué en ce qui a trait aux documents présentés au Cabinet ces dernières années.

**M. Allmand:** De la façon dont vont les choses, il y a moins d'information disponible, plutôt que le contraire. Encore une fois, si ma mémoire est fidèle, il y a toujours eu des lignes directrices émises par le bureau du Conseil privé à tous les ministères et à tous leurs titulaires quant à la façon de préparer les documents destinés au Cabinet, ce qui devait y être inclus, qui avait été consulté, et le reste. Il y avait des lignes directrices pour les ministres qui présentaient des documents au Cabinet. Il me semble que le gouvernement, s'il voulait élargir l'accessibilité de l'information, pourrait émettre des instructions pour que le document, le document confidentiel, destiné au Cabinet ne renferme que les recommandations et les mesures envisagées, et pour que toute l'information de base—les études qui faisaient partie auparavant de ce qu'on appelait les documents de travail—soit désormais incluse dans



## [Text]

are just allowing Ministers to present Cabinet documents in any form they wish. There must be some model format with certain required information on how the Cabinet and the Prime Minister want it. That is the way it always was.

**Mr. Shortliffe:** There are guidelines on the preparation of memoranda to Cabinet.

**Mr. Allmand:** Well, Mr. Chairman, in some way or another, I will have to put these questions to the person who is politically responsible for the Privy Council Office, and that is the Prime Minister, in the final analysis.

I want to raise another question, though, with respect to these guidelines. When Mr. Grace, the Privacy Commissioner, was before us, he noted with some emphasis that many new pieces of legislation, and many new policies, were being approved by the government without any consultation with the Privacy Commissioner, and that in many cases these new policies and new legislation infringed on sections of the Privacy Act. Now, I want to ask you whether in the instructions for Cabinet documents there was an instruction that Ministers should consult with the Privacy Commissioner to assure themselves that what they are proposing is not in conflict with the provisions of the Privacy Act.

• 1555

**Mr. Shortliffe:** I am not aware of any such instructions, sir, and I would point out that the Information Commissioner and the Privacy Commissioner are in essence parliamentary officers. Development of policy and of legislation is within the jurisdiction of the government. In a sense, thus, it is difficult to involve the commissioners, given their parliamentary status, in the internal policy development of the government, although no doubt informal contacts take place and will take place in the future. Once any resulting legislation is tabled in the House, as officers of Parliament both commissioners can make presentations to the legislative committee reviewing the legislation.

What I am saying is that there are informal contacts, but as they are parliamentary officers, they are not part of the internal government policy formulation process.

**Mr. Allmand:** I see the technical basis for that answer, but what in fact is happening is this. Here we have a law that was put forward as part of government policy. The Access to Information Act and the Privacy Act were the result of government legislation, and in them are certain provisions. Now the Government of Canada is legislating sometimes without consultation with the person who has major responsibilities under the act.

## [Translation]

le mémoire au Cabinet, car cette information doit être rendue accessible d'une façon ou d'une autre. Je ne peux croire que vous permettiez aux ministres de soumettre des documents au Cabinet sous la forme qui leur convient. Il doit bien exister un modèle fournissant certains détails sur la présentation requise par le Cabinet et par le Premier ministre. Il en a toujours été ainsi.

**M. Shortliffe:** Il y a des lignes directrices concernant la préparation des mémoires présentés au Cabinet.

**M. Allmand:** Alors, monsieur le président, je devrais, d'une façon ou d'une autre, poser ces questions à la personne qui, sur le plan politique, est responsable du bureau du Conseil privé, c'est-à-dire, en fin de compte, au Premier ministre.

J'aimerais soulever une autre question, toutefois, en ce qui concerne ces lignes directrices. Au moment de son témoignage, monsieur Grace, Commissaire à la protection de la vie privée, a indiqué avec une certaine insistance que beaucoup de nouvelles lois et de nouvelles politiques étaient approuvées par le gouvernement sans que le Commissaire à la protection de la vie privée soit consulté, et que, souvent, ces nouvelles politiques et nouvelles lois empiétaient sur certains articles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Aussi, permettez-moi de demander si les instructions relatives à la présentation de documents au Cabinet font état de la nécessité de consulter le Commissaire à la protection de la vie privée pour s'assurer que les propositions soumises ne vont pas à l'encontre des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

**M. Shortliffe:** Il n'y a pas, que je sache, d'instructions en ce sens, monsieur, et permettez-moi de souligner que la Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée sont, de par la nature de leurs fonctions, des mandataires du parlement. Or, l'élaboration des politiques et des lois sont des prérogatives du gouvernement. Par conséquent, il est difficile, dans un sens, de faire appel à la participation des commissaires, compte tenu de leur statut parlementaire, dans l'élaboration des politiques internes du gouvernement, même s'il ne fait aucun doute que des consultations à caractère non officiel se déroulent et continueront de se dérouler à l'avenir. Une fois que les projets de loi qui en découlent ont été déposés à la Chambre, les deux commissaires peuvent, à titre de mandataires du parlement, exposer leurs vues devant le comité qui étudie la loi.

Bref, il y a des consultations non officielles, mais comme nous parlons de mandataires du parlement, ceux-ci ne peuvent participer directement au processus d'élaboration de la politique interne du gouvernement.

**M. Allmand:** Je comprends l'aspect technique de cette réponse, mais, dans les faits, voici ce qui se passe. Nous nous trouvons en présence d'une loi qui a été instaurée dans le sillage d'une politique gouvernementale. La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ont été adoptées par le gouvernement, et elles comportent certaines dispositions. Or, le gouvernement du

[Texte]

It is interesting to have your answer. It is something we will have to grapple with in trying to improve this act by amendment.

I have one final question. Many people have been critical of the efficiency of the the access co-ordinators and the privacy co-ordinators under the act, saying that because they work with the departments concerned and they owe their allegiance and are promoted within a department, they are not really that effective. It is a mixed bag of efficiency.

It was suggested even this morning that those co-ordinators not be under the departments in which they act as access co-ordinators but be under some other agency. Now, we have to think of central agencies of the government. There is the Treasury Board and there is the Privy Council Office. We know that, for example, all the lawyers in departments of government are really employees of the Department of Justice, although they sit in the various departments.

If the government of the day—and the Prime Minister is the principal personality in the government of the day—is really interested in freedom of information, is it possible in your opinion that all the co-ordinators be employees of a branch within, let us say, the Privy Council, that they be assigned to various departments to make sure the Privacy Act and the Access to Information Act are properly implemented and that they not report principally to the deputy minister of that department? Can you comment on that proposal?

**Mr. Shortliffe:** I do not think I can really comment on the substance of the proposal except to note that the body of government responsible for overseeing the process of dealing with access to information is the Treasury Board. If such an idea were to be pursued, I would anticipate that such co-ordinators would be part of the Treasury Board and assigned out, not part of the Privy Council Office.

Our concern is with respect to Cabinet confidences, but not with respect to the administration of the access to information system more generally. So it is perhaps, sir, a question that might be more appropriately put to the Treasury Board than to the Privy Council Office.

**Mr. Allmand:** They were already here. The Minister was here, and the question was raised at that time. But we have had further evidence since that time, and maybe we will have to raise it with them again. Thank you very much.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Allmand.

Dr. Horner.

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

Canada légifère parfois sans consulter le principal responsable en vertu de la loi.

Il est intéressant d'écouter votre réponse. C'est un problème auquel nous devons nous attaquer en essayant d'améliorer cette loi par amendement.

J'ai une dernière question. Nombreux sont ceux qui ont formulé des critiques quant à la compétence des coordonnateurs de l'accès à l'information et des coordonnateurs de la protection de la vie privée nommés en vertu de la Loi, alléguant que ces coordonnateurs ne sont pas vraiment efficaces parce qu'ils sont soumis à l'autorité de leur ministère, duquel dépendent d'ailleurs leurs promotions. C'est une efficacité mitigée.

On a proposé, ce matin même, que ces coordonnateurs ne relèvent plus des ministères au sein desquels ils exercent leurs fonctions mais plutôt de quelque autre organisme. Voyons maintenant quels sont les organismes centraux du gouvernement. Il y a le Conseil du trésor et le bureau du Conseil privé. Nous savons, par exemple, que tous les avocats des ministères du gouvernement sont, en réalité, des employés du ministère de la Justice, bien qu'ils exercent leur profession au sein des différents ministères.

Si le gouvernement actuel—et le Premier ministre est le chef du gouvernement actuel—a vraiment à coeur la liberté de l'information, est-il possible, selon vous, que tous les coordonnateurs soient regroupés au sein d'un service relevant, disons, du Conseil privé, qu'ils soient affectés aux différents ministères afin de veiller à l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information et qu'ils ne relèvent plus directement du sous-ministre de leur ministère? Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet?

**M. Shortliffe:** Je n'ai pas vraiment de commentaires à émettre sur cette proposition, si ce n'est de préciser que l'organisme gouvernemental chargé de la surveillance du processus assurant l'accès à l'information est le Conseil du Trésor. Si l'on donnait suite à cette proposition, je m'attendrais à ce que ces coordonnateurs soient regroupés au sein d'un organisme du Conseil du trésor puis affectés à l'extérieur, et non au bureau du Conseil privé.

Nos préoccupations portent sur les documents confidentiels du Cabinet, mais non sur le problème plus général de l'administration de l'accès à l'information. Aussi, monsieur, voilà peut-être une question qui serait plus appropriée si elle était soumise au Conseil du trésor plutôt qu'au bureau du Conseil privé.

**M. Allmand:** Les représentants du Conseil du trésor ont déjà témoigné devant ce comité. Le ministre a témoigné, et la question a été soulevée à cette occasion. Mais d'autres témoignages se sont ajoutés deus, et peut-être devons-nous poser de nouveau la question aux intéressés. Merci beaucoup.

**Le vice-président:** Merci, Monsieur Allmand.

Monsieur Horner.

**M. Horner:** Merci, monsieur le président.



[Text]

Following up on Mr. Allmand's line of questioning, would it be your belief that to release discussion papers and to make exempt...? Would this, in effect, sort of give away what Cabinet was thinking at the time? Could it be taken by someone and used as what he thinks the recommendations and options would be? Was that why this practice evolved?

• 1600

**Mr. Shortliffe:** Mr. Chairman, I am sure the hon. member will appreciate that I am an official and that it is not for me to, in one sense, be speculative. However, I would draw to the hon. member's attention that the governments of the day and indeed Parliament have, after consideration, put in law that certain documents for Cabinet are confidences of the Queen's Privy Council for Canada legally, and they are in that law in order to protect the privacy of political discussion in Cabinet which is so much at the heart of the parliamentary system. So both the legislature, in the form of Parliament, and successive governments have determined that these entire documents are necessary in law to be confidences of the Queen's Privy Council.

**Mr. Horner:** Thank you very much.

You have stated that this practice has evolved over a period of time. Would you say that this evolution started prior to the coming into being of the Privacy Act and the Access to Information Act?

**Mr. Shortliffe:** Sorry, would you repeat the question again?

**Mr. Horner:** Would you say that the evolution of doing it this way, the practice you are now using of including so-called discussion papers in private information, started before the acts came into being?

**Mr. Shortliffe:** Discussion papers existed in the system, if my memory serves me correctly, before the acts came into being, before the acts were proclaimed.

**Mr. Horner:** And when the acts were proclaimed, then discussion papers were incorporated into the whole body, is that what you are saying?

**Mr. Shortliffe:** I am not sure that I am following you, sir. The Cabinet paper system provides for the writing, as a matter of choice not a matter of requirement, of a discussion paper, which Cabinet may seek, may decide to release to the public. That capacity, to the best of my knowledge, existed in the Cabinet paper system before either of these acts was proclaimed.

**Mr. Horner:** Okay. Now we have the so-called 20-year rule on the exclusion of Cabinet conferences, right? How does this work? Do you feel it should be or could be lengthened to 30 years or lessened to 10 years?

[Translation]

Pour continuer dans le sens des questions soulevées par M. Allmand, croyez-vous que le fait de rendre publics les documents de travail et d'exclure...? De fait, est-ce que cela révélerait en quelque sorte l'opinion du Cabinet, à ce moment? Quelqu'un pourrait-il s'en servir pour extrapoler la nature des recommandations et des mesures envisagées? Est-ce là ce qui explique l'évolution de la pratique?

**M. Shortliffe:** Monsieur le président, je suis sûr que l'honorable député comprendra qu'à titre de fonctionnaire, je ne puis me livrer, dans un sens, aux spéculations. Toutefois, j'aimerais faire remarquer à l'honorable député qu'au cours des dernières années, les gouvernements et, à vrai dire, le parlement se sont penchés sur la question et ont établi en loi que certains documents destinés au Cabinet constituent légalement des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et que ces documents doivent bénéficier du couvert de la loi si l'on veut protéger la nature confidentielle des discussions à caractère politique au sein du Cabinet, c'est-à-dire au coeur même du système parlementaire. La législature, et plus précisément, le parlement, ainsi que les gouvernements qui se sont succédés ont donc convenu que tous ces documents doivent nécessairement être considérés par la loi comme des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

**M. Horner:** Merci beaucoup.

Vous avez déclaré que cette pratique avait évolué au fil des ans. Diriez-vous que cette évolution a commencé avant l'adoption de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information?

**M. Shortliffe:** Excusez-moi, mais pourriez-vous répéter votre question?

**M. Horner:** Diriez-vous que l'évolution de cette façon de procéder, de cette pratique à laquelle vous avez présentement recours et qui consiste à inclure dans les documents confidentiels ce qu'il est convenu d'appeler les documents de travail, est antérieure à l'adoption des lois en cause?

**M. Shortliffe:** Si ma mémoire est fidèle, les documents de travail existaient dans le système avant que les lois ne soient mises en vigueur, avant qu'elles ne soient proclamées.

**M. Horner:** Et lorsque les lois ont été proclamées, on a alors incorporé les documents de travail à l'ensemble, est-ce bien ce que vous dites?

**M. Shortliffe:** Je ne suis pas sûr de bien saisir votre raisonnement, monsieur. Le Système de dossiers du Cabinet prévoit la rédaction, comme choix et non comme exigence, d'un document de travail que le Cabinet peut s'efforcer ou décider de rendre public. Sauf erreur de ma part, cette possibilité était présente dans le Système de dossiers du Cabinet avant la proclamation de l'une ou l'autre de ces lois.

**M. Horner:** D'accord. Maintenant, il y a ce qu'il est convenu d'appeler la règle des 20 ans, en ce qui concerne l'exclusion des délibérations du Cabinet, n'est-ce pas? Comment cela fonctionne-t-il? Croyez-vous que cette période devrait ou pourrait être prolongée à 30 ans ou encore ramenée à 10 ans?

*[Texte]*

**Mr. Shortliffe:** You are asking me a question that I find it very difficult to answer, other than by saying that under the act, as it exists, it is 20 years.

**Mr. Horner:** In your opinion, and I am asking for an opinion once again, would you like to see any changes made to section 69 of this act?

**Mr. Shortliffe:** Sir, I am not entitled to have an opinion on section 69 of this act.

**Mr. Horner:** You are not entitled to have an opinion?

**Mr. Shortliffe:** No, sir. I do not mean to appear closed to the hon. member, but let me very clear, sir. My job as Deputy Secretary to the Cabinet for Operations is to assist in the operations of the Cabinet system and the Cabinet Paper System, as they are defined in the law. It is not for me to have an opinion on whether the law is right or wrong.

**Mr. Horner:** Does it seem to be working well in your opinion?

• 1605

**Mr. Shortliffe:** The Cabinet system, sir, is operating like a well greased machine.

**Mr. Horner:** That is all I wanted to know. Thank you very, very much.

**Mr. Allmand:** On a point of order, Mr. Chairman. When we decided to call the Privy Council, I knew . . . I appreciate fully the position of the officials; they cannot express an opinion on a policy matter. They cannot say whether the law should be improved or whether it is defective; they can only explain what is going on at the present time. Whenever we ask Ministers who have been before us, the Minister of Justice or the President of the Treasury Board, they do not have full authority either. They have little bits of authority with respect to this act.

Some way or another, and I put this on record—not for you, because you are the acting chairman today—we have to ask questions sooner or later to whoever has the responsibility for accepting or rejecting amendments to this act, and I put the committee on notice that I intend to pursue that because really we cannot force . . . These gentlemen really cannot answer those questions.

**The Vice-Chairman:** Mr. Allmand, if I may comment on that. We decided as a committee, the steering committee in particular, to call witnesses from the PCO to tell us what the definition of Cabinet confidence was, to explain the workings of the classification and of the processing of the paper, and that is really what they are here for, Dr. Horner, as opposed to giving their own views on the act.

*[Traduction]*

**M. Shortliffe:** Vous me posez là une question à laquelle il me semble très difficile de répondre autrement qu'en réitérant qu'aux termes de la loi actuelle, cette période est de 20 ans.

**M. Horner:** À votre avis, et je vous demande encore une fois une opinion, y aurait-il des modifications qu'il serait souhaitable d'apporter à l'article 69 de cette loi?

**M. Shortliffe:** Monsieur, il ne m'est pas permis d'émettre une opinion sur l'article 69 de la Loi.

**M. Horner:** Il ne vous est pas permis d'émettre une opinion?

**M. Shortliffe:** Non, Monsieur. Je ne voudrais pas laisser à l'honorable député l'impression que je ne veux pas répondre à ses questions, mais permettez-moi d'être très clair sur ce point, monsieur. Mon travail, à titre de sous-secrétaire du Cabinet aux opérations, consiste à apporter une aide dans le cadre des opérations du Cabinet et du Système de dossiers du Cabinet, telles que définies dans la loi. Je n'ai pas à juger si la loi est juste ou non.

**M. Horner:** Est-ce que cela vous semble bien fonctionner?

**M. Shortliffe:** Le système du Cabinet, monsieur, fonctionne comme une machine bien rodée.

**M. Horner:** C'est tout ce que je voulais savoir. Merci, merci beaucoup.

**M. Allmand:** Une question relative au règlement, monsieur le président. Lorsque nous avons décidé de convoquer les représentants du Conseil privé, je savais . . . Je comprends tout à fait l'attitude des hauts fonctionnaires; ils ne peuvent pas émettre d'opinions en matière de politique. Ils ne peuvent se prononcer sur l'opportunité d'améliorer la loi ni en souligner les lacunes; ils ne peuvent qu'expliquer ce qui se passe à l'heure actuelle. Chaque fois que nous avons interrogé les ministres qui se sont présentés devant nous, qu'il s'agisse du ministre de la Justice ou du président du Conseil du trésor, ils n'avaient pas toute latitude non plus. Ils n'ont que des pouvoirs limités en ce qui concerne cette loi.

D'une manière ou d'une autre, et je voudrais que cela soit consigné au procès-verbal—non pas à votre intention, puisque vous faites office de président par intérim, aujourd'hui—nous devons poser ces questions, tôt ou tard, à la personne, quelle qu'elle soit, qui a la responsabilité d'accepter ou de rejeter les modifications à apporter à cette loi, et je tiens à informer le comité que j'ai l'intention de poursuivre sans ce sens, car nous ne pouvons vraiment pas forcer . . . Ces messieurs ne sont vraiment pas habilités à répondre à ces questions.

**Le vice-président:** M. Allmand, si vous me permettez quelques commentaires à ce propos. Nous avons décidé, au sein du comité, le comité directeur en particulier, de convoquer des témoins du bureau du Conseil privé afin qu'ils définissent devant nous en quoi consistent les documents confidentiels du Cabinet, qu'ils nous expliquent les rouages de la classification et du traitement des documents, et c'est la véritable raison pour laquelle ils sont ici, monsieur Horner, et non pour exprimer leurs vues en ce qui concerne la Loi.



[Text]

**Mr. Horner:** Well I feel like an ass, but he has already told me that it is working like a well-oiled machine, and that is what I need to know.

**The Vice-Chairman:** With regard to Mr. Allmand's particular concern about getting someone else here, I think the Minister of Justice has responsibility for the act in terms of policy, the President of the Treasury Board for the administration of the act, and we have the option of having both those gentlemen back towards the end of our sessions.

After talking to both of them and to others, it was clear to us that there was in fact some confusion within the Department of Justice as well as in other departments, about just what a Cabinet confidence was, so that is the prime purpose of this meeting today. I would encourage members to focus their questions on clarifying, if there is any confusion in their minds, just what we are talking about when we are talking about Cabinet documents. In this regard I would remind members that we have received a ten-page description of the history and present status of Cabinet documents, prepared, I think, by you, gentlemen, certainly by the Privy Council Office.

Dr. Horner, do you have any other questions?

**Mr. Horner:** No, no more questions, thank you. No problem.

**The Vice-Chairman:** Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** Thank you. I have difficulty understanding this. You say the background papers are included somewhat in the memorandum now so that they become Cabinet confidences. Is that correct?

**Mr. Shortliffe:** No sir, at least that is certainly not what I meant to say. There is a document known as a Memorandum to Cabinet.

**Mr. Kindy:** What does it include? What is in that memorandum?

**Mr. Shortliffe:** It includes recommendations, opinions and analysis.

**The Vice-Chairman:** May I interrupt to ask whether you could provide us now, or at a later date, with the guidelines that you mentioned earlier, for the preparation of these memoranda to Cabinet, so we can get a better idea, a blank sample perhaps of what we are talking about.

**Mr. Shortliffe:** Mr. Chairman, may I take that as notice and come back to you and to the committee. I do not have the guidelines with me today and I will have to look into whether I am able to do that under the Official Secrets Act. I will certainly look into it and, if I can, I will be happy to provide them to the committee.

**The Vice-Chairman:** But they deal with matters of form, do they not, primarily?

**Mr. Shortliffe:** Yes.

[Translation]

**M. Horner:** Eh bien! je me sens ridicule, mais il m'a déjà affirmé que ça fonctionnait comme une machine bien rodée, et c'est ce que je voulais savoir.

**Le vice-président:** En ce qui concerne le souhait exprimé par monsieur Allmand, quant à la possibilité de convoquer d'autres témoins devant ce comité, je crois que le ministre de la Justice est responsable de la politique découlant de la loi, tandis que le président du Conseil du trésor en assure l'administration, et que nous aurons la possibilité de convoquer de nouveau ces messieurs à l'occasion de nos dernières séances.

Après les avoir interrogés et avoir entendu d'autres témoins, nous avons constaté, en fait, une certaine confusion au sein du ministère de la Justice et d'autres ministères quant à déterminer en quoi consistent au juste les documents confidentiels du Cabinet; voilà dont le but principal de la rencontre d'aujourd'hui. J'invite les membres de ce comité à axer leurs questions sur la clarification de ce point, dans la mesure où il y aurait confusion dans leur esprit, à savoir à quels documents fait-on allusion lorsqu'on parle des documents du Cabinet. À cet égard, je rappellerai aux membres que nous avons reçu un document de dix pages décrivant la situation antérieure et actuelle en ce qui a trait aux documents du Cabinet, document préparé, si je ne m'abuse, par vous, messieurs; en tout cas, par le bureau du Conseil privé.

Monsieur Horner, avez-vous d'autres questions?

**M. Horner:** Non, plus de questions, merci. Tout va bien.

**Le vice-président:** Monsieur Kindy.

**M. Kindy:** Merci. J'ai de la difficulté à comprendre. Vous dites que les documents préliminaires sont en quelque sorte incorporés au mémoire, maintenant, de sorte qu'ils constituent des documents confidentiels du Cabinet. Est-ce exact?

**M. Shortliffe:** Non monsieur, du moins, ce n'est sûrement pas ce que je voulais dire. D'abord, il y a ce qu'on appelle le mémoire ou la note au Cabinet.

**M. Kindy:** Que contient-il? En quoi consiste ce mémoire?

**M. Shortliffe:** Il renferme des recommandations, des opinions et des analyses.

**Le vice-président:** Puis-je vous interrompre pour vous demander si vous ne pourriez pas nous fournir, aujourd'hui ou plus tard, les lignes directrices, dont vous avez fait mention précédemment, pour la préparation de ces mémoires au Cabinet, de sorte que nous sachions mieux, un document-type peut-être, ce dont nous discutons.

**M. Shortliffe:** Monsieur le président, permettez-moi d'en prendre note et de revenir devant vous et le comité. Je n'ai pas les lignes directrices sous la main, aujourd'hui, et je devrai vérifier si je peux le faire, en vertu de la Loi sur les secrets officiels. Je vais certainement m'en assurer et, si c'est possible, je serai heureux de les fournir au comité.

**Le vice-président:** Mais, ces lignes directrices traitent d'abord de questions de forme, n'est-ce pas?

**M. Shortliffe:** Oui.

[Texte]

**The Vice-Chairman:** How to divide your piece of paper into the facts and the recommendations and so on. That is the kind of thing that would be helpful to us and hopefully can be disclosed to us without contravening that act.

**Mr. Shortliffe:** I will certainly look into it and report back to the committee.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Sorry to interrupt.

**Mr. Kindy:** I would still like my answer.

**Mr. Shortliffe:** If I can go back and perhaps start again with the hon. member, there is a Memorandum to Cabinet, prepared, indeed, on the basis of guidelines, which contains recommendations, opinions, views and analysis.

• 1610

It is for choice of the sponsoring Minister as to whether he would also wish to prepare a discussion paper on a given subject which he is taking to Cabinet with a view to securing Cabinet's agreement to its ultimate release to the public.

The two documents are quite different.

**Mr. Kindy:** But are those discussion papers confidences? Are they only when they reach the Cabinet level and they are seen by the Minister, or when they are seen, let us say, just by the senior bureaucrats?

**Mr. Shortliffe:** They are confidences as they go to Cabinet, and then they are—

**Mr. Kindy:** Only when they reach the Cabinet level? Only when they reach the Ministers themselves, or when they reach the deputy assistant minister, or . . . ?

**Mr. Shortliffe:** If it is a discussion paper prepared for the purpose of review at Cabinet, it is a confidence until Cabinet decides to release it.

**Mr. Kindy:** And if the Cabinet never sees that paper, it never reaches in reality, it never ends up on the table for discussion?

**Mr. Shortliffe:** In practical terms, I am aware of very few cases where that would happen. If a document is prepared at the direction of a Minister to go to Cabinet, that document ultimately ends up in Cabinet.

**Mr. Kindy:** Are there some exceptions that do not reach Cabinet?

**Mr. Shortliffe:** If it does not reach Cabinet? We would have to look at the document, but it could well not be a confidence in such a case.

**Mr. Kindy:** So then it would not be a confidence?

**Mr. Shortliffe:** We would have to look at the document.

**Mr. Kindy:** Who would decide whether it became a confidence or not?

[Traduction]

**Le vice-président:** Comment répartir votre document entre l'exposé des faits et les recommandations, etc. C'est le genre de renseignement qui nous serait utile et qui, souhaitons-le, peut être divulgué sans enfreindre cette loi.

**M. Shortliffe:** Je vais certainement m'informer à ce sujet et revenir devant le comité.

**Le vice-président:** Merci. Désolé de vous avoir interrompus.

**M. Kindy:** J'attends toujours la réponse.

**M. Shortliffe:** Si l'honorable député me permet de revenir en arrière et, peut-être, de reprendre depuis le début, nous avons d'abord le mémoire au Cabinet, préparé, à vrai dire, à partir de lignes directrices, qui contient des recommandations, des points de vues, des opinions et des analyses.

Il revient au ministre parrain de décider s'il veut aussi préparer un document de travail sur un sujet qu'il désire présenter au Cabinet pour obtenir de ce dernier l'autorisation de le publier.

Les deux documents sont tout à fait différents.

**M. Kindy:** Mais ces documents de travail contiennent-ils des confidences? Deviennent-ils confidentiels uniquement lorsqu'ils parviennent au niveau du Cabinet et que le ministre en prend connaissance, ou lorsqu'ils sont entre les mains, disons, des hauts fonctionnaires seulement?

**M. Shortliffe:** Les documents deviennent confidentiels lorsqu'ils parviennent au Cabinet, et ils sont alors . . .

**M. Kindy:** Seulement lorsqu'ils parviennent au niveau du Cabinet? Seulement lorsqu'ils parviennent aux ministres eux-mêmes, ou lorsqu'ils parviennent au sous-ministre adjoint, ou . . . ?

**M. Shortliffe:** S'il s'agit d'un document de travail qui doit être étudié par le Cabinet, c'est un document confidentiel jusqu'à ce que le Cabinet décide de ne rendre accessible.

**M. Kindy:** Et si le Cabinet ne voit jamais ce document, il n'aboutit jamais, en réalité, sur la table pour étude et discussion?

**M. Shortliffe:** Dans la pratique, je connais très peu de cas où cela pourrait se produire. Si un document est préparé à la demande d'un ministre pour être présenté au Cabinet, ce document finit par se rendre au Cabinet.

**M. Kindy:** Y a-t-il des exceptions à cette règle?

**M. Shortliffe:** Si le document ne parvient pas au Cabinet? Il faudrait voir le document, mais, dans ce cas, il pourrait bien ne pas être confidentiel.

**M. Kindy:** Donc dans ce cas, ce ne serait pas un document confidentiel?

**M. Shortliffe:** Il faudrait examiner le document.

**M. Kindy:** Qui déciderait s'il s'agit d'un document confidentiel ou non?



[Text]

**Mr. Shortliffe:** The decisive factor would be the content of the document relative to what has gone on in Cabinet, and that is something the Privy Council would review.

**Mr. Kindy:** So the Privy Council Office would decide whether it is a confidence or not? You did not answer my question.

**Mr. Shortliffe:** If a request came to a department for such a document, the department which makes the final determination would, in the normal course of events, consult with the Privy Council Office as to whether that document was a confidence or not.

As I said in my opening presentation, there are documents outside of the Cabinet Paper System that may contain confidences of Cabinet by virtue of their content, and we are frequently consulted by departments who think they should declare such a document or part of a document a confidence of Cabinet as to whether or not that judgment of theirs is correct.

**Mr. Kindy:** I would like to be more specific. For instance, when Petro-Canada decided to purchase Petrofina some analysis and background information must have been given to Cabinet. Would that be a Cabinet confidence as such? Let us say the price that should have been paid for those shares, the offer: there must have been opinions given by the brokerage houses.

**Mr. Shortliffe:** Again, I find that a very difficult question to answer in a forthcoming manner. First of all, I cannot discuss what documents are before Cabinet. But documents that—

**Mr. Kindy:** But you are the person who gives an opinion whether it becomes a Cabinet confidence or not. So I am asking you a specific question, whether this would be considered a Cabinet confidence or not.

• 1615

**Mr. Shortliffe:** Documents that went to Cabinet related to any subject area, including Petrofina, would be confidences of Cabinet.

**Mr. Kindy:** What role does the Privy Council Office play in relation to ministerial records which may contain Cabinet confidences? This is somewhat a general question. But could you just elaborate on that?

**Mr. Shortliffe:** If a ministerial record contains information that would fall within the general description of Cabinet confidences, the Privy Council Office would so advise the department in question and would give advice as to whether the document in whole or in part can be released.

And again, as I said earlier to the hon. member, the content of the document would very much determine that. For example, if I can add, it is quite conceivable that there would be a government document that in part would discuss confidences of Cabinet. If a question as to whether the release of that document were to come up, we would examine it; we would identify that part of the document which is a confidence

[Translation]

**M. Shortliffe:** Le facteur déterminant serait le contenu du document relativement à ce qui s'est passé au Cabinet, et c'est ce que le Conseil privé examinerait.

**M. Kindy:** Ainsi donc, le bureau du Conseil privé déciderait s'il s'agit d'un document confidentiel ou non? Vous n'avez pas répondu à ma question.

**M. Shortliffe:** Si une demande parvenait à un ministère concernant un tel document, le ministère qui doit prendre la décision finale consulterait normalement le bureau du conseil privé pour savoir s'il s'agit d'un document confidentiel ou non.

Comme je l'ai souligné dans ma déclaration préliminaire, certains documents qui ne font pas partie du système de dossiers du Cabinet peuvent contenir des renseignements confidentiels du Cabinet en vertu de leur contenu, et nous sommes souvent consultés par des ministères qui croient qu'ils devraient déclarer un tel document ou une partie d'un document, renseignements confidentiels du Cabinet; ils veulent savoir s'ils ont raison de penser ainsi.

**M. Kindy:** J'aimerais poser une question plus précise. Par exemple, lorsque Pétro-Canada a décidé d'acheter Pétrofina, le Cabinet a dû recevoir certains résultats d'analyse et des documents de base. Ces documents seraient-ils comme tel des documents confidentiels? Disons par exemple, le prix qui aurait dû être payé pour ces actions, l'offre: les établissements de courtage ont dû donner leur opinion à cet égard.

**M. Shortliffe:** Je trouve, encore une fois, qu'il est très difficile de répondre directement à une telle question. Premièrement, je ne puis dire quels documents sont à l'étude par le Cabinet. Mais les documents qui...

**M. Kindy:** Mais vous êtes la personne qui donnez votre avis quant à savoir s'il s'agit d'un document confidentiel ou non. Je vous pose donc une question précise, s'agit-il d'un document confidentiel du Cabinet ou non?

**M. Shortliffe:** Les documents qui ont été transmis au Cabinet concernant tout sujet, y compris Pétrofina, seraient des documents confidentiels du Cabinet.

**M. Kindy:** Quel rôle joue le Conseil privé relativement aux dossiers ministériels que peuvent contenir des documents confidentiels du Cabinet? C'est une question quelque peu générale. Mais pourriez-vous élaborer là-dessus?

**M. Shortliffe:** Si un dossier ministériel contient des renseignements qui entrent dans la description générale des documents confidentiels, le bureau du Conseil privé en informe alors le ministère en cause et indique si le document peut être publié en entier ou en partie.

Et encore une fois, comme je le disais plus tôt à l'honorable député, c'est le contenu du document qui est en grande partie le facteur déterminant. Par exemple, si vous me permettez, il est tout à fait convenable qu'un document du gouvernement traite de documents confidentiels du Cabinet. Si la question de rendre accessible ce document devait se poser, nous l'étudierions; nous déterminerions quelle partie du document constitue

*[Texte]*

of Cabinet and we would advise that that should not be released. And conceivably, in such a situation, the document could thus be severed. Now, this is outside the Cabinet Paper System.

**The Vice-Chairman:** Mr. Kindy, your time has expired. In fact we are a little over time. I turn to Mr. Allmand on the second round for a 10-minute maximum period.

**Mr. Allmand:** Thank you. I will not take that much time.

When a Minister goes to Cabinet it is because he is committed to some new policy or change in policy and the purpose of his Cabinet document is to convince other Ministers and the Prime Minister to support his policy.

When there is support he has to put in it, not only the right arguments but the right background material. I can think of myself going to Cabinet and pleading for stricter and tougher gun control legislation, and to win the support of my colleagues I would provide information to them on the types of guns available in Canada which are controlled in various ways, the types of hand guns, long guns, automatics, semi-automatics, the crimes committed with guns, crimes not committed with guns, how that compared with countries which have stricter or less strict legislation and so on.

I would call that background information. That could either be put in the Cabinet memorandum, strictly speaking, or it could be put in a discussion paper, and I would restrict my Cabinet memorandum to my recommendations. I would say, over here you have all the background material, the problem with guns, who has been killed, the comparative situation; that is in my discussion paper. But somebody reading that would not know what I in fact recommended as a result of all that background material. I would put that in a separate document saying here is what I recommend, here are the reasons, my arguments for recommending that, and here is why I reject these other options.

We are told by witnesses coming to this committee that for a while they were able to get all that background material, and now they are not getting it. But one must recognize that it must still be given to other Ministers, and therefore it is being included now in the total memorandum, rather than being separated into a discussion paper. One must conclude as well that it is being done that way so that it does not have to be released. But I do not know why that sort of information cannot be released. That is usually prepared by the officials of the department.

*[Traduction]*

un renseignement confidentiel du Cabinet et nous indiquerions de ne pas la publier. Et l'on peut concevoir, dans une telle situation que cette partie du document serait alors retranchée. Maintenant, cela concerne des documents autres que le Système de dossiers du Cabinet.

**Le vice-président:** Monsieur Kindy, votre période de temps est terminée. De fait, nous avons déjà dépassé un peu le temps alloué. Je passe la parole à monsieur Allmand pour une autre période supplémentaire de dix minutes.

**M. Allmand:** Merci. Je n'utiliserai pas tout ce temps.

Lorsqu'un ministre rencontre le Cabinet, c'est qu'il travaille sur une nouvelle politique ou sur un changement à apporter à une politique, et l'objet de son document présenté au Cabinet est de convaincre les autres ministres et le Premier ministre d'appuyer sa politique.

Si le ministre veut obtenir cet appui, son document doit contenir non seulement les bons arguments mais aussi les bonnes données de base. Je n'ai qu'à imaginer allant tenter de convaincre le Cabinet d'adopter des règlements plus stricts et plus sévères sur le contrôle des armes à feu; pour obtenir l'appui de mes collègues, je leur fournirais des renseignements sur les types d'armes disponibles au Canada, et qui font l'objet de diverses mesures de contrôle, les types de pistolets, les fusils à canon long, les fusils automatiques ou semi-automatiques, les crimes commis à l'aide d'armes à feu, les crimes qui ne sont pas commis à l'aide d'armes à feu, des comparaisons avec des pays dont la législation en ce domaine est plus stricte ou plus tolérante, et ainsi de suite.

J'appellerais cela des données de base. Ces renseignements pourraient faire partie du mémoire présenté au Cabinet, à proprement parler, ou ils pourraient faire partie d'un document de travail, et le mémoire que je présenterais au Cabinet se limiterait à mes recommandations. D'une part nous aurions toutes les données de base, soit le problème des armes à feu, qui a été tué, les comparaisons entre certains pays; ce serait le contenu du document de travail. Mais celui qui lirait ce document ne saurait pas quelles sont mes recommandations découlant de ces données de base. Les recommandations feraient partie d'un document distinct dans lequel je dirais: voici ce que je recommande, voici les raisons, les arguments qui motivent ces recommandations, et voici pourquoi je rejette ces autres possibilités.

Des témoins qui ont comparu devant ce comité nous disent que pendant un certain temps, ils ont pu obtenir toutes ces données de base, et que maintenant ils ne peuvent plus y avoir accès. Mais il faut reconnaître que ces données doivent encore être présentées aux autres ministères et qu'elles doivent donc maintenant faire partie du mémoire dans son entier plutôt que de faire partie d'un document de travail distinct. Il faut également conclure que l'on procède de cette façon de manière que ces données n'aient pas à être publiées. Mais je ne vois pas pourquoi ce type de renseignements ne peut pas être accessible. Cela est habituellement préparé par les fonctionnaires du ministère en cause.



[Text]

[Translation]

• 1620

In the example I gave, one would ask our officials in the Solicitor General's department to put together the most up-to-date background information on the situation with respect to guns, gun control, accidents, crimes, deaths, suicides, and everything else with respect to guns. And so you get a very up-to-date paper prepared on the subject that could be of great use to Canadians, to universities, to police forces, to editorial writers, and so on. But you are not putting in your recommendations, which is the touchy thing. What I cannot understand is how it is that the practice is developing, as you said, for one reason or another, that we are not seeing any more discussion papers, that we just seem to have Cabinet memorandum. That means that everything—all the convincing background material—must all be put in the memorandum instead of being put in two documents, a discussion paper and a Cabinet document. That is something I cannot understand.

**The Vice-Chairman:** That is the question you asked in your first round.

**Mr. Allmand:** Yes, I know, but I wanted to make it clear that the background material must still be given because a Minister wants to convince his colleagues. He is not going to go to Cabinet with just recommendations, without any background material, or he will lose the battle every time. Can the officials tell us when the last time a discussion paper under this law, the access law, was released?

**Mr. Shortliffe:** I am afraid I do not have that information available to me. I can find out and let the hon. member know. I might add that the option for doing what you have described in terms of the operations of the system still exist.

**Mr. Allmand:** Oh, I know. But for one reason or another it is not... To be non-partisan on this thing, when you are answering that question, could you let us know how many discussion papers were released between 1980 and 1984 and between 1984 and 1986; let us say the whole period from 1980 to 1986, then we will be able to see what the trend is? How many discussion papers were released during that time? Is that possible? It is just a factual question.

**Mr. Shortliffe:** We can certainly assemble the facts of how many discussion papers were released.

Mr. Chairman, if I may be permitted two comments, I would note that not all discussion papers that have been prepared have been released. As I said earlier, it is a decision that is taken in each individual case; and secondly, I would recall for the committee, as I have noted earlier, policy has not changed, but practice has been changing.

Concernant l'exemple que j'ai donné, je demanderais à nos fonctionnaires du ministère du Solliciteur général de rassembler les données de base les plus récentes sur la situation concernant les armes à feu, leur contrôle, les accidents, les crimes, les décès, les suicides et toutes les autres données concernant les armes à feu. Et de cette façon, nous obtiendrons un document tout à fait à jour qui pourra être d'une grande utilité pour les Canadiens, les universités, les forces de police, les éditorialistes, et ainsi de suite. Mais vous n'incluez pas ces renseignements dans vos recommandations, et c'est là où le bât blesse. Je ne peux vraiment pas comprendre comment il se fait que la pratique ait changé, comme vous l'avez mentionné, pour une raison ou pour une autre, et que de ce fait nous n'avons plus accès aux documents de travail mais uniquement aux mémoires présentés au Cabinet. Cela signifie que tout—toutes les données de base justificatives—doivent toutes être incluses dans le mémoire plutôt que dans deux documents séparés, soit un document de travail et un document présenté au Cabinet. C'est là quelque chose que je ne puis comprendre.

**Le vice-président:** C'est la question que vous avez posée lors de votre première intervention.

**M. Allmand:** Oui, je sais, mais je voulais indiquer clairement que les données de base doivent encore être présentées parce qu'un ministre veut convaincre ses collègues. Il ne va pas présenter au Cabinet uniquement ses recommandations, sans aucune donnée de base, ou sinon il perdra chaque fois la bataille. Les fonctionnaires peuvent-ils nous dire quand la dernière fois un document de travail a été rendu accessible en vertu de cette loi, la Loi sur l'accès à l'information?

**M. Shortliffe:** Je crois malheureusement que je ne puis vous fournir ce renseignement à ce moment-ci. Je peux faire les recherches nécessaires et informer l'honorable député à ce sujet. Je devrais ajouter qu'il est encore possible de procéder de la façon que vous avez indiquée en ce qui concerne les opérations du système.

**M. Allmand:** Oh, vous savez. Mais pour une raison ou pour une autre, ce n'est pas... Pour être impartial sur ce sujet, lorsque vous répondez à cette question, pourriez-vous nous dire combien de document de travail ont été rendus accessibles entre 1980 et 1984 et entre 1984 et 1986; disons toute la période allant de 1980 à 1986, et là nous pourrions voir quelle est la tendance. Combien de travail ont été rendus accessibles pendant cette période? Est-ce possible? Ce n'est qu'une question de fait.

**M. Shortliffe:** Nous pouvons certainement vérifier le nombre de documents de travail qui ont été rendus accessibles.

Monsieur le président, permettez-moi de formuler deux commentaires; j'aimerais souligner que les documents de travail préparés n'ont pas tous été rendus accessibles. Comme je le disais antérieurement, la décision est prise cas par cas; et, deuxièmement, j'aimerais rappeler au Comité, comme je l'ai déjà indiqué, que la politique n'a pas changé, c'est la pratique qui a changé.

*[Texte]*

**Mr. Allmand:** If we are able to observe the facts in answer to that question, we will see what the trend is, and then we will be able to ask Ministers why that trend is taking place.

**The Vice-Chairman:** We are facing a vote in a few minutes. In light of that, I would like to put some questions on the record and ask the witnesses to provide written answers, if they would, please.

First of all, you referred in your opening remarks, Mr. Shortliffe, to the new Treasury Board guidelines on the role of your office under section 69 of the Access to Information Act, and also the Privacy Act. Could table a copy of that?

**Mr. Shortliffe:** They have not been promulgated yet. When they are, we will be glad to do so.

**The Vice-Chairman:** Are they in draft form? Could we look at the draft?

**Mr. Shortliffe:** The final one, in fact, will be out in about a day or so.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

I would also like the answer to the following questions. Among the list of the definition of Cabinet documents is draft legislations. Does that include draft regulations, in your view? Secondly, does section 25, the severance principle, apply to Cabinet documents?

• 1625

**Mr. Shortliffe:** No, sir.

**The Vice-Chairman:** Okay.

**An hon. member:** Should it?

**The Vice-Chairman:** That is a question we have already asked the Minister of Justice. I would like to ask you also to describe for us later the role of your office in terms of the exemption for federal-provincial documents—I forget the section number. Presumably it is your office that has responsibility for handling any requests for those types of records. I would like to know a little bit about the consultation process with the provinces and so on.

**Mr. Shortliffe:** In fact, sir, it is not the Privy Council Office. It is the Federal-Provincial Relations Office.

**The Vice-Chairman:** But is that not part of the PCO?

**Mr. Shortliffe:** It is part of the Prime Minister's departments that support him. We have common administration, but it is a separate organization.

**The Vice-Chairman:** I see. Would it be possible for you to arrange to obtain that information for us from them as soon as possible?

**Mr. Shortliffe:** Of course, sir.

*[Traduction]*

**M. Allmand:** Si nous pouvons observer les faits en réponse à cette question, nous verrons quelle est la tendance, et nous pourrions alors demander aux ministres quelle tendance est prépondérante.

**Le vice-président:** Nous devons prendre le vote dans quelques minutes. Considérant cela, j'aimerais faire inscrire quelques questions au procès-verbal et je demanderais aux témoins de fournir des réponses écrites, s'il vous plaît.

D'abord, vous avez fait mention, dans vos observations préliminaires, monsieur Shortliffe, des nouvelles lignes directrices du Conseil du trésor concernant le rôle de votre bureau en vertu de l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information, et aussi de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Pourrions-nous en avoir une copie?

**M. Shortliffe:** Elles n'ont pas encore été publiées. Quand elles le seront, nous vous en remettrons avec plaisir.

**Le vice-président:** Sont-elles à l'état de projet? Pouvons-nous les consulter?

**M. Shortliffe:** Le projet définitif sera terminé dans une journée environ.

**Le vice-président:** Merci.

J'aimerais aussi que vous répondiez aux questions suivantes. Parmi la liste des documents qui constituent les documents du Cabinet figurent les projets de loi. Cela comprend-il, à votre avis, les projets de règlement? Deuxièmement, l'article 25, soit le principe du prélèvement, s'applique-t-il aux documents du Cabinet?

**M. Shortliffe:** Non, monsieur.

**Le vice-président:** D'accord.

**Une voix:** Devrait-il?

**Le vice-président:** C'est une question que nous avons déjà posée au ministre de la Justice. J'aimerais que vous nous décriviez plus tard le rôle de votre bureau en ce qui concerne l'exclusion des documents fédéraux-provinciaux—j'oublie le numéro de l'article. C'est présumément votre bureau qui a la responsabilité de traiter toutes les demandes relatives à ces types de documents. J'aimerais avoir quelques renseignements sur le processus de consultation avec les provinces, et ainsi de suite.

**M. Shortliffe:** De fait, monsieur, ce n'est pas le bureau du Conseil privé. C'est le bureau des Relations fédérales-provinciales.

**Le vice-président:** Mais ne fait-il pas partie du bureau du Conseil privé?

**M. Shortliffe:** Il fait partie des ministères qui relèvent directement de l'autorité du Premier ministre. Nous avons une administration commune, mais c'est un organisme distinct.

**Le vice-président:** Je vois. Vous serait-il possible de nous obtenir ces renseignements dès que possible?

**M. Shortliffe:** Bien sûr, monsieur.



[Text]

**The Vice-Chairman:** What is the role of the FRPO in terms of other sections, if any, of the two acts?

The vote has been moved ahead, so I will have to stop there.

I thank the witnesses for their attendance. Because we have had to abridge the meeting, we may want to have you back at some point. If you could provide the written answers to those few questions I posed at the end, I would appreciate it.

Thank you very much.

**Mr. Shortliffe:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[Translation]

**Le vice-président:** Quel est le rôle du bureau des Relations fédérales-provinciales concernant les autres articles, s'il en est, des deux lois?

Le vote a été proposé, je devrai donc m'arrêter ici.

Je remercie les témoins de leur contribution. Comme nous devons abréger la réunion, il est possible que nous vous demandions de revenir à un moment donné. S'il vous était possible de répondre par écrit aux quelques questions que je vous ai posées en terminant, je l'apprécierais beaucoup.

Merci beaucoup.

**M. Shortliffe:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** J'ajourne la réunion jusqu'à nouvelle convocation du président.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS/TÉMOIN

*From the Privy Council Office:*

Glen Shortliffe, Deputy Secretary to the Cabinet (Operations).

*Du Bureau du Conseil Privé:*

Glen Shortliffe, sous-secrétaire du Cabinet (Opérations).

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, June 10, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 25

Le mardi 10 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 10, 1986

(26)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* Robert Horner, Jim Jepson and Blaine A. Thacker.

*Acting Members present:* Warren Allmand for Robert Kaplan and Alan Redway for David Daubney.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Canadian Bankers' Association:* Robert M. MacIntosh, President and Robert R. Parker, Chairman, Task Force on Privacy. *From the Royal Bank of Canada:* Jack Burnett, Senior Vice President and General Counsel; Robert R. Parker, Chief Advisor, Government Affairs and Public Policy, and Ken Morrison, Vice President, Planning, Technology and Financial Management.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8.*)

Robert M. MacIntosh from the Canadian Bankers' Association made a statement and, with Robert R. Parker, answered questions.

Jack Burnett from the Royal Bank made a statement and, with Ken Morrison and Robert R. Parker, answered questions.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 JUIN 1986

(26)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 15, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Robert Horner, Jim Jepson et Blaine A. Thacker.

*Membres suppléants présents:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan; Alan Redway remplace David Daubney.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: De l'Association canadienne des banquiers:* Robert M. MacIntosh, président; Robert R. Parker, président du Groupe de travail sur la confidentialité. *De la Banque royale du Canada:* Jack Burnett, premier vice-président et conseiller général; Robert R. Parker, conseiller principal, Affaires gouvernementales et politique générale; Ken Morrison, vice-président, Planification, technologie et gestion financière.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8.*)

Robert M. MacIntosh, de l'Association canadienne des banquiers, fait une déclaration, puis lui-même et Robert R. Parker répondent aux questions.

Jack Burnett, de la Banque royale du Canada, fait une déclaration, puis lui-même, Ken Morrison et Robert R. Parker répondent aux questions.

A 10 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

*[Texte]*

Tuesday, June 10, 1986

• 0913

**The Chairman:** Order, please.

Today we are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984 relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We have two groups before us this morning: representatives from the Canadian Bankers' Association and a separate delegation from the Royal Bank of Canada.

From the Canadian Bankers' Association, I would like to welcome Mr. Robert MacIntosh, the President.

Mr. MacIntosh, I would appreciate it if you would introduce your colleagues who are with you and make whatever opening statement you have for the record. Then we will go to questions and answers.

**Mr. Robert MacIntosh (President, Canadian Bankers' Association):** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to introduce my colleagues. Mr. Robert R. Parker is Chairman of the CBA Task Force on Privacy, and also Chief Adviser on Government Affairs and Public Policy of the Royal Bank of Canada. I believe he will be appearing shortly with the Royal Bank delegation as well. So he is here in a dual capacity. David Phillips is the Vice-President of Legal Affairs of the Canadian Bankers' Association. Mr. Paul Wing is Director of Operations Control of the Bank of Nova Scotia and has been Chairman of the CBA Committee on Data Security. I can leave a copy of these names with you afterwards, Mr. Chairman, if you wish.

I might make some opening remarks, which will be relatively brief and which are supplemental to our brief, which was submitted to you in both languages two months ago.

• 0915

The CBA is pleased to have the opportunity to appear before this committee to provide you with our views on the Access to Information Act and the Privacy Act. In general, the CBA considers that the Access to Information Act and the Privacy Act successfully balance a public right of access to government information with the need to safeguard confidential personal and corporate information from unwarranted disclosure. The CBA itself has applied for information under the Access to Information Act and has been reasonably satisfied with the government's response to our requests.

We have read with interest the extensive list of issues that this committee is considering during its review of the two statutes. Two of these issues are of particular concern to the banking industry. These issues have been addressed in a written submission which, as I have mentioned, we filed with

**TÉMOIGNAGES**

*(Enregistrement électronique)*

*[Traduction]*

Le mardi 10 juin 1986

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons aujourd'hui l'étude de notre ordre de renvoi daté du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Nous recevons ce matin deux groupes: des représentants de l'Association des banquiers canadiens et une délégation de la Banque Royale du Canada.

Je souhaite la bienvenue au président Robert MacIntosh de l'Association des banquiers canadiens.

Monsieur MacIntosh, je vous serais reconnaissant de présenter les collègues qui vous accompagnent et de prendre ensuite la parole avant que nous ne passions à la période de questions.

**M. Robert MacIntosh (président, Association des banquiers canadiens):** Merci, monsieur le président.

Je vais en effet vous présenter les collègues qui m'accompagnent. M. Robert Parker, président du Groupe de travail sur la confidentialité de l'ABC et conseiller principal en affaires gouvernementales de la Banque Royale du Canada. Je crois d'ailleurs qu'il comparaitra également avec la délégation de la Banque Royale. Il est donc là à double titre. David Phillips, vice-président, conseiller juridique, Association des banquiers canadiens. M. Paul Wing, directeur du Contrôle des opérations de la Banque de la Nouvelle-Ecosse et président du Comité de l'ABC sur la protection des données. Je pourrais, si vous voulez, vous laisser leurs noms à tous.

Je ferai quelques observations qui seront assez brèves et qui viennent compléter le mémoire qui vous a été soumis il y a deux mois dans les deux langues officielles.

L'ABC vous remercie de cette occasion de comparaître devant le Comité pour vous présenter son point de vue sur les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. De façon générale, notre association considère que ces lois permettent un assez bon équilibre entre le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement et la nécessité de ne pas dévoiler sans raison valable des renseignements confidentiels sur les personnes ou les sociétés. L'association s'est elle-même prévalu de la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir certains renseignements et a été assez satisfaite de la façon dont le gouvernement a répondu à ses requêtes.

Nous avons lu avec intérêt la longue liste de questions qu'étudie votre Comité dans le cadre de son mandat. Il y en a deux qui intéressent particulièrement les banques. Nous en avons parlé dans le mémoire que nous avons soumis au Comité

**[Texte]**

the committee in April. At this time I would like to briefly summarize the CBA position on these two issues.

First, the committee has inquired whether the confidentiality provisions contained in Schedule II of the Access to Information Act should be retained in federal law. We are concerned about this question because Schedule II contains a reference to section 251 of the Bank Act. Section 251 is the Bank Act provision that guarantees the confidentiality of customer and bank information provided to the Inspector General of Banks. In so doing, the provision extends to government regulators an obligation which the banks are already placed under by the courts and by the general public.

Confidentiality is a matter of prime concern to bank customers. This concern should be reflected in federal banking law. To repeal section 251 of the Bank Act would be to reduce the level of confidentiality protection afforded to customer and bank financial information in the possession of government. In our view, section 251 and its inclusion in Schedule II, should be retained in federal law in recognition of the importance that the courts and the general public attach to bank and customer confidentiality.

Second, the committee has inquired whether the information handling practices of federally regulated industry should be regulated. The banking industry is, of course, a federally regulated industry. In our view, self-regulation rather than government regulation is the most appropriate means of ensuring that federal companies engage in safe information handling practices. A self-regulatory approach is, we believe, consistent with government's recently announced regulatory reform objectives.

As an indication of our commitment to self-regulation, the CBA has drafted a set of privacy principles that are intended to serve as a guide for the information handling practices of industry members. These principles are based upon the OECD guidelines governing the protection of privacy and transporter flows of personal data.

The CBA has given its support to these guidelines. We strongly believe in the effectiveness of self-regulation rather than government regulation as a means of ensuring safe information handling practices in the federally regulated private sector. We urge this committee to support the principle of self-regulation and to call upon other industry associations in the federally regulated private sector to support the OECD guidelines and to formulate privacy principles for their members.

We would be pleased to assist the committee with any questions you may have about our submission.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. MacIntosh. Does anyone else have any opening comments they would like to make before we go into questioning?

Perhaps I could then introduce the members we have here as well. Mr. Jim Jepson was a new Member of Parliament in

**[Traduction]**

en avril. J'aimerais ainsi résumer rapidement la position de l'association sur ces deux points.

Tout d'abord, le maintien dans le cadre de la loi fédérale des dispositions sur la confidentialité énumérées à l'annexe 2 de la Loi sur l'accès à l'information. Cette question nous préoccupe car l'annexe 2 fait allusion à l'article 251 de la Loi sur les banques. C'est en effet l'article qui protège les renseignements sur les banques et leurs clients qui ont été déposés auprès du Bureau de l'Inspecteur général des banques. Cette disposition a en fait imposé aux organismes de réglementation gouvernementaux une obligation qu'imposent déjà aux banques les tribunaux et le grand public.

Les clients des banques tiennent beaucoup à la confidentialité. Cela devrait donc être garanti dans la législation fédérale sur les banques. L'abrogation de l'article 251 de la Loi sur les banques diminuerait la protection offerte aux clients et rendrait moins confidentiels les renseignements financiers des banques entre les mains du gouvernement. À notre avis, l'article 251 doit être inclus à l'annexe 2 et maintenu dans la législation fédérale parce que les tribunaux et le grand public attachent une grande importance au caractère confidentiel des renseignements que détiennent les banques sur leurs clients.

Deuxièmement, le Comité a posé la question de la réglementation des méthodes de traitement de l'information au sein des secteurs industriels réglementés par le gouvernement fédéral. Le secteur bancaire est évidemment un secteur ainsi réglementé. À notre avis, le meilleur moyen de s'assurer que les sociétés fédérales usent de méthodes de traitement de l'information sûres est d'encourager l'autoréglementation. Nous estimons que cela correspond d'ailleurs aux objectifs récemment annoncés par le gouvernement en matière de réforme de la réglementation.

Comme gage de sa bonne foi, l'ABC a rédigé une série de principes sur la protection des renseignements personnels qui doivent servir de guide sur les pratiques de traitement de l'information à ses membres. Ces principes sont fondés sur les lignes directrices de l'OCDE régissant la protection et la transmission transfrontalière des renseignements personnels.

L'association a approuvé ces lignes directrices. Nous croyons fermement que l'autoréglementation est plus efficace que la réglementation gouvernementale si l'on veut garantir des pratiques de traitement de l'information sûres dans le secteur privé réglementé par le gouvernement fédéral. Nous invitons instamment votre Comité à appuyer le principe de l'autoréglementation et à engager d'autres associations professionnelles du secteur privé réglementé par le gouvernement fédéral à appuyer également les lignes directrices de l'OCDE et à adopter des principes relatifs à la protection des renseignements personnels.

Nous serons maintenant heureux de répondre aux questions que vous pourriez avoir à poser.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur MacIntosh. Quelqu'un d'autre veut-il ajouter quelque chose avant que nous ne passions aux questions?

Peut-être devrais-je alors présenter les députés qui sont ici. M. James Jepson, nouveau député de London élu en 1984. M.



*[Text]*

1984 from London East. Dr. Bob Horner is a new member, a veterinarian from Mississauga North. It is always important to have that correct, otherwise he gets confused with Mr. Blenkarn of Mississauga South. Mr. Alan Redway, also a new member in 1984, from York East, I think it is.

**Mr. Redway:** That is right, Mr. Chairman. How could you forget?

**The Chairman:** Well, when you are from Alberta it is pretty easy to forget.

**Mr. Redway:** You have been forgotten for so long; is that it, Mr. Chairman?

**The Chairman:** That is true. We are prepared to go straight away into questions. Dr. Horner, would you care to start for us please?

• 0920

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman.

What type of information does section 251 of the Bank Act cover? Does it cover just client confidentiality, or is it more than that?

**Mr. MacIntosh:** Mr. Horner, the banks have to submit, under statute and supporting regulations, an enormous amount of data to the Inspector General of Banks—weekly data, Wednesday reporting dates, monthly reporting dates, quarterly data, annual data. Some of this is balance sheet information, some of it is income information. It is extremely extensive now and is set out, for the most part, in schedules to the Bank Act. The Inspector General of Banks can also ask for special reports, a great number of reports. We have a massive amount of data which reaches him. Also the Bank of Canada obtains a great deal of information from the banking industry.

**Mr. Horner:** I take it you believe the bank does operate under a self-regulation state.

**Mr. MacIntosh:** That is correct. I think it would be fair to say that the banking industry has had a very keen concern about confidentiality of customer records as far back as banking goes. The record of the industry is extremely good in this regard. We do not feel that the introduction of some regulatory process would add to what we now have. In fact, it would probably subtract from it. We believe self-regulation is well established on the record. The track record of the industry is really tremendous in terms of the preservation of confidentiality.

**Mr. Horner:** Do you feel there is a role that the Privacy Commissioner should play in this self-regulation scheme? Or, is it perfectly satisfactory the way it is?

**Mr. MacIntosh:** I think we would have to say, "if it ain't broke, don't fix it".

**Mr. Horner:** I have heard that before.

*[Translation]*

Bob Horner, vétérinaire, nouveau député de Mississauga-Nord. Il ne faut pas se tromper car on peut confondre avec M. Blenkarn de Mississauga-Sud. M. Allan Redway, nouveau député aussi, de York-Est, si je ne m'abuse.

**M. Redway:** C'est exact, monsieur le président. Comment pourriez-vous l'oublier?

**Le président:** Ma foi, quand on vient de l'Alberta, c'est assez facile à oublier.

**M. Redway:** Vous avez été oublié pendant tellement longtemps; c'est cela, monsieur le président?

**Le président:** C'est exact. Nous pouvons donc maintenant passer tout de suite aux questions. Monsieur Horner, voulez-vous commencer?

**M. Horner:** Merci, monsieur le président.

Quel genre d'information l'article 251 de la Loi sur les banques couvre-t-il? Uniquement les renseignements relatifs aux clients, ou autre chose?

**M. MacIntosh:** Monsieur Horner, aux termes de la loi et des règlements qui en découlent, les banques doivent soumettre une quantité énorme de données à l'Inspecteur général des banques—des données hebdomadaires, les rapports du mercredi, les rapports mensuels, des rapports trimestriels, des rapports annuels. Dans certains cas, il s'agit de renseignements sur les bilans, dans d'autres sur le revenu. Cela représente maintenant énormément de renseignements et cela se trouve, pour la plupart, dans les annexes à la Loi sur les banques. L'Inspecteur général des banques peut également demander des rapports spéciaux, des tas de rapports. Nous lui communiquons énormément de données. D'autre part, la Banque du Canada obtient beaucoup d'information aussi du secteur bancaire.

**M. Horner:** Je suppose que vous estimez que les banques s'autoréglementent en la matière.

**M. MacIntosh:** C'est exact. Je crois qu'on peut dire que le secteur bancaire s'est toujours beaucoup préoccupé du caractère confidentiel des dossiers de ses clients. C'est quelque chose que tout le monde a toujours reconnu. Nous ne pensons pas qu'un système de réglementation quelconque puisse ajouter quoi que ce soit. En fait, ce serait probablement le contraire. Nous estimons que l'autoréglementation est une réalité. Que le secteur bancaire ne peut que se féliciter de ce qu'il a fait dans ce domaine.

**M. Horner:** Estimez-vous que le Commissaire à la protection des renseignements personnels a un rôle à jouer dans le système d'autoréglementation? Ou jugez-vous au contraire que ce système est parfaitement satisfaisant tel quel?

**M. MacIntosh:** Nous estimons que si cela marche, il ne faut pas essayer de le changer.

**M. Horner:** J'ai déjà entendu ce genre de choses.

[Texte]

**Mr. MacIntosh:** It has worked very well. If you look at the transactions, volumes that go through the banking industry daily and weekly—there are millions and millions of transactions per day. It is very rare for there to be a slip-up. We will not claim that there is never a human error in the banking industry in this regard, but the record is pretty good.

**Mr. Horner:** I understand that twice you have obtained records under the Access to Information Act from the CDIC. What type of information was obtained? Do you think it was information that should not have been given to you on first request?

**Mr. MacIntosh:** We thought it was information that should have been published in the first place. The sort of information that we were trying to get at that time was—this goes back about three or four years. We were trying to find out what proportion of the premiums the banking industry paid into the CDIC compared to the trust companies. It does not seem to be a very obscure question.

**Mr. Horner:** No.

**Mr. MacIntosh:** We were simply trying to find out what our percentage share of the contributions was, and they would not tell us.

**Mr. Horner:** Was part of this information subjected to an exemption? Was that why they would not give it to you?

**Mr. MacIntosh:** They never offered the reason as to why they would not give it. They simply said it was not available. Period. We had to make quite a strong effort to get it at the time.

**Mr. Horner:** And you paid a fee for this?

**Mr. MacIntosh:** We paid a very nominal fee, yes.

**Mr. Horner:** Nominal.

**Mr. MacIntosh:** But it was the irritation—

**Mr. Horner:** With a banker everything is nominal.

**Mr. MacIntosh:**—more than the fee.

**Mr. Horner:** And when you obtained this information... did it give the information you asked for?

**Mr. MacIntosh:** It gave us some of the information we asked for, Mr. Horner. We subsequently sought further information which we did not get at the time. We were trying to find out a rather obvious thing—what our liability was going to be if there were some failures.

**Mr. Horner:** Yes.

**Mr. MacIntosh:** I was trying to assess what the financial cost would be to the banking industry, and, of course, it would be up to individual banks to determine their proportion of that. I was trying to size that up. We were trying to find out the value of the insured deposits of the failed trust companies. If you will remember, in the 1984 period Crown Trust and Greymac, and so forth, were going down. It was not clear to us what parts of their deposits were insured, as opposed to their

[Traduction]

**M. MacIntosh:** Quand cela marche très bien. Si vous considérez les transactions, le volume de transactions quotidien et hebdomadaire que fait le secteur bancaire—des millions et des millions de transactions par jour, il est très rare que l'on commette une erreur. Nous ne pouvons évidemment pas prétendre que l'erreur humaine n'existe pas dans le secteur bancaire, mais on peut dire que c'est extrêmement rare.

**M. Horner:** Il semble que vous ayez obtenu deux fois des dossiers auprès de la Société d'assurance-dépôts du Canada grâce à la Loi sur l'accès à l'information. De quel type de renseignements s'agissait-il? Estimez-vous que ce sont des renseignements qui n'auraient pas dû vous être communiqués après une première requête?

**M. MacIntosh:** Nous estimons que ce sont des renseignements qui auraient au contraire dû être publiés. Le genre de renseignements que nous cherchions alors—cela remonte à trois ou quatre ans—était la proportion de primes que versait à la SADC le secteur bancaire par rapport aux sociétés de fiducie. Cela ne semble pas être très confidentiel.

**M. Horner:** Non.

**M. MacIntosh:** Nous essayions simplement de savoir quel pourcentage représentaient nos contributions et la Société ne voulait pas nous le dire.

**M. Horner:** Certains de ces renseignements étaient-ils protégés? Est-ce la raison pour laquelle on ne voulait pas vous les fournir?

**M. MacIntosh:** On ne nous a jamais donné de motifs de refus. On nous a simplement dit que les renseignements n'étaient pas disponibles. C'est tout. Il nous a fallu faire beaucoup de démarches pour les obtenir.

**M. Horner:** Et vous avez payé quelque chose?

**M. MacIntosh:** Oui, une somme tout à fait symbolique.

**M. Horner:** C'est tout.

**M. MacIntosh:** C'était simplement très énervant...

**M. Horner:** Pour un banquier, toute somme paraît minime.

**M. MacIntosh:**... ce n'était pas ce que cela nous a coûté.

**M. Horner:** Et lorsque vous avez obtenu ces renseignements... Avez-vous obtenu ce que vous demandiez?

**M. MacIntosh:** En partie, monsieur Horner. Nous avons ensuite demandé d'autres renseignements. Nous essayions en effet de savoir quelles seraient nos responsabilités en cas de faillite.

**M. Horner:** Je vois.

**M. MacIntosh:** J'essayais d'évaluer le coût financier que cela représenterait pour le secteur bancaire et chacune des banques pourrait alors déterminer ce que serait sa propre part. C'est ce que j'essayais d'évaluer. Nous voulions connaître la valeur des dépôts assurés des sociétés de fiducie qui avaient fait faillite. Si vous vous rappelez, en 1984, *Crown Trust* et *Greymac* étaient en train de faire faillite. Nous ne savions pas exactement quelles parts de leurs dépôts était assurée, il est



[Text]

non-insured deposits; and of course this would determine the liability of the members of the CDIC, which are primarily the banks.

• 0925

We are responsible for about, if I recollect, 82% of the liabilities. So it is of some concern to us, as you can well appreciate, to know what those liabilities were. We never did find out. It was not for a year . . . They did not answer those questions. It was some considerable time afterwards when the data were released.

**Mr. Horner:** In your conclusions and recommendations you say no fundamental changes should be made to the legislative provisions of the Access to Information Act and the Privacy Act and that these two statutes have proven to be workable and effective. This is from your point of view. We have heard a lot of evidence from other associations who have not agreed with this. But you feel "if it ain't broke, don't fix it".

**Mr. MacIntosh:** That is right. We feel the track record of the banking industry speaks for itself in this regard and we do not need any regulatory process to tell us what we know we have to do in our own business interests, as well as in the interests of our customers. The banks will not have customers if they do not maintain their records privately. This has always been well understood in the banking industry.

**Mr. Jepson:** Mr. MacIntosh, when I sat down this morning, I was not sure whether I was at the Finance committee or the Justice, for a minute.

Welcome to you and your friends and colleagues.

Do you believe it might ever be the case that the public interest would outweigh the need for the government to maintain the confidentiality of information supplied in confidence to banks? We think back to what we have just gone through out West with certain banks. My colleagues across the floor here wanted certain information on depositors—names and so on. Could you comment on that?

**Mr. MacIntosh:** Yes. We thought that question might possibly be raised this morning, Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** I would not want to disappoint you.

**Mr. MacIntosh:** I think the view of our industry overwhelmingly is that it is essential to maintain the confidentiality of deposit records. We certainly agreed with the Minister of State for Finance in that regard.

Our view is that it would be a serious threat to the deposit base of the banks if depositors were required to produce their names. You will recall that during those months of discussion there was an effort to get the deposit records especially of foreign banks, if not of Canadian institutions or Canadian individuals. We felt that was a very dangerous threat, because the Canadian banks have about 45% of their liabilities in foreign currency deposits, a lot of it in the Eurodollar market, where you are dealing with the large players. Those players

[Translation]

évident que cela allait déterminer le passif des membres de la Société qui sont essentiellement des banques.

Si je me souviens bien, nous sommes responsables d'environ 82 p. 100 du passif. Vous comprendrez alors que nous voulions savoir ce que représentait ce passif. Nous n'avons jamais pu le savoir. Il a fallu un an . . . et ils n'ont jamais répondu à ces questions. Ce n'est que très longtemps après que les chiffres ont été dévoilés.

**M. Horner:** Dans vos conclusions et vos recommandations, vous déclarez qu'aucune modification fondamentale ne devrait être apportée à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels car il a été démontré que ces deux lois sont efficaces. C'est votre avis, mais nous avons entendu des témoignages de beaucoup d'autres associations qui ne sont pas d'accord avec vous là-dessus. Vous estimez tout de même que: «si ça marche, pourquoi changer?».

**M. MacIntosh:** C'est exact. Nous estimons que le secteur bancaire a fait ses preuves en la matière et qu'il est inutile de prévoir un processus de réglementation qui nous dise quoi faire pour protéger nos intérêts et ceux de nos clients. Les banques n'auront plus de clients si elles ne garantissent pas la protection de leurs renseignements personnels. Le secteur bancaire le comprend très bien.

**M. Jepson:** Monsieur MacIntosh, en arrivant ce matin, je ne savais pas trop si c'était le Comité des finances ou le Comité de la justice.

Je vous souhaite la bienvenue ainsi qu'à vos collègues.

Estimez-vous qu'il peut arriver que l'intérêt public exige que soient dévoilés certains renseignements fournis confidentiellement aux banques? Si l'on pense à ce qui est arrivé à certaines banques dans l'Ouest. Mes collègues de l'Opposition voulaient que certains renseignements sur les déposants soient dévoilés—des noms, etc. Qu'en pensez-vous?

**M. MacIntosh:** Nous avons pensé que cette question pourrait être posée.

**M. Jepson:** Je ne voulais pas vous décevoir.

**M. MacIntosh:** La grande majorité de nos membres estiment qu'il est essentiel de maintenir le caractère confidentiel des renseignements fournis par les déposants. Nous étions tout à fait d'accord avec la ministre d'État aux Finances à cet égard.

Nous estimons en effet que les dépôts des banques seraient très menacés si l'on demandait aux déposants de fournir leurs noms. Vous vous rappellerez qu'au cours de toutes ces discussions, on s'est efforcé d'obtenir des renseignements sur les dépôts des banques étrangères, sinon des banques canadiennes ou des particuliers. Nous avons jugé que c'était une menace très grave car les banques canadiennes ont environ 45 p. 100 de leur passif en dépôts en devises étrangères, dont une bonne partie en eurodollars, lorsqu'il s'agit des déposants

## [Texte]

would not . . . they do not have to deal with Canadian banks. They can deal with any multinational around the world. They would not stay very long if they felt their private affairs were being exposed to disclosure by decree or order of the government.

**Mr. Jepson:** In the past the media have reported the involvement of banks in accepting large deposits that have been generated through illegal drug trafficking. Do you think any useful information can be released to law enforcement agencies in these cases, providing a useful measure to combat this problem?

**Mr. MacIntosh:** It is certainly the right and duty of the sovereign power to go after criminals, and the banks are quite happy to respond to court orders directed to specific cases. We would be very resistant to general fishing expeditions for information.

That came up, I might say, Mr. Jepson, in the House committee here during the last Bank Act revision hearings in this room. We discussed that to some extent. We would certainly not be very happy about the general search of files for information, but of course, banks well understand that if a court issues an order and the government wants to go after records it can do so. Under law, the bank must respond and produce them.

• 0930

Perhaps this is a question you might also ask our Royal Bank friends when they come. Their senior counsel is here, and he has a more direct knowledge of this issue than I do in terms of actual internal practices of banks.

**Mr. Jepson:** What kind of pressures are currently operating on banks to ensure that they observe fair information practices?

**Mr. MacIntosh:** I am not sure I understand the question.

**Mr. Jepson:** What kind of pressures are currently operating? What are the current guidelines to ensure that fair information practices—

**Mr. MacIntosh:** Oh, within the banking industry. As you will hear shortly, the Royal Bank has adopted the OECD guidelines, and the CBA also has a draft document on privacy that will be generally adopted, I think. But even without that, I would say it has always been the practice of the banks, within their own manuals of instructions to employees, to take a very strict view of privacy with regard to their customers' affairs. It is set out in manuals, and I understand from a conversation we had last evening that we could produce manual records going back a very long time to show this.

**Mr. Jepson:** Can you tell me how information on consumer and business credit is distributed amongst financial institutions in assessing loan risks? Is it done with the express permission of the individual concerned or, once that permission is

## [Traduction]

importants. Ces gens-là ne sont pas du tout forcés de traiter avec les banques canadiennes et ne le feraient plus. Ils peuvent faire leurs dépôts n'importe où dans le monde. Nous ne garderions pas très longtemps ces dépôts si les déposants avaient l'impression que ces renseignements personnels pouvaient être divulgués par ordonnance ou décret gouvernemental.

**M. Jepson:** Il est arrivé que les médias parlent du fait que les banques acceptaient des dépôts importants gagnés dans le trafic illégal de narcotiques. Estimez-vous que dans de tels cas on pourrait fournir des renseignements utiles aux responsables de l'ordre afin de lutter contre ce problème?

**M. MacIntosh:** Le droit et le devoir du gouvernement dont en effet de poursuivre les criminels et les banques sont tout à fait prêtes à respecter les décisions des tribunaux dans certains cas spécifiques. Il ne faudrait pas pour autant que cela consiste à tenter de glaner des renseignements de tous genres.

Il en avait été question dans cette même salle lorsque le Comité des finances avait étudié les révisions à la Loi sur les banques. Nous en avons pas mal discuté. Nous verrions certainement d'un très mauvais oeil une fouille de nos dossiers sans but précis, mais nous comprenons que nous devons nous soumettre aux ordonnances et aux actions du gouvernement. Les banques doivent révéler l'information lorsque la loi l'exige.

Vous pourriez poser la question à nos amis de la Banque Royale lorsqu'ils comparaitront. Leur conseiller principal est mieux placé que moi pour vous parler des pratiques internes des banques à cet égard.

**M. Jepson:** Y a-t-il quelque chose actuellement qui pousse les banques à observer des pratiques justes en matière d'information?

**M. MacIntosh:** Je ne sais pas si j'ai bien compris votre question.

**M. Jepson:** Y a-t-il des pressions en ce sens? Y a-t-il des directives concernant des pratiques justes en matière d'information . . .

**M. MacIntosh:** Vous voulez dire à l'intérieur de l'industrie bancaire. Eh bien, comme vous l'apprendrez bientôt, la Banque Royale a fait siennes les directives de l'OCDE, et l'ABC a un avant-projet sur la protection des renseignements personnels qui fera sans doute l'objet d'un consensus. Il reste que les banques ont toujours l'habitude, comme en attestent les manuels d'instruction destinés à leurs employés, de protéger d'une façon très stricte les affaires personnelles de leurs clients. Nous en avons discuté hier. Nous pourrions remonter très loin en arrière et trouver des manuels d'instructions témoignant de cette préoccupation.

**M. Jepson:** Comment l'information sur le crédit des consommateurs et des entreprises est-elle véhiculée entre les institutions financières en vue de déterminer le niveau de risque des prêts? La personne concernée doit toujours donner



## [Text]

obtained, are there any constraints on the use of the information?

**Mr. MacIntosh:** Yes. When a customer opens an account, the customer must sign that he is giving express permission for the provision of basic and elementary factual information about his account on inquiry to other credit grantors.

I cannot say all banks are participants in the Retail Credit Association structure that exists for the exchange of information of that kind, but I believe most banks support that organization and do provide basic information on inquiry from other authorized members and get information in the same way. It is a two-way affair. But the provision of information to others would still be constrained by the bank's own internal rules, and those are pretty strict. They do not extend to providing more than "need to know" information.

**The Chairman:** Mr. Jepson, would you permit me to ask a question to expand on that? For example, a citizen wants a loan from the bank and sets out his assets; that is, the home, the mortgage, the cars, the apartments he might own. It is all on a financial sheet. What part of that do you give out to other credit-granting agencies?

**Mr. MacIntosh:** The information would be confined to information such as name and address, the fact that the customer meets obligations and has a four-digit line of credit, period.

**The Chairman:** Nothing about the specifics as to a house mortgage, car, agreements for sale or anything, right?

**Mr. MacIntosh:** No. Do you want to add anything to that, Robert?

**Mr. Robert R. Parker (Chief Adviser, Government Affairs and Public Policy, Royal Bank of Canada):** No, I think you have described it very well. It is quite limited in terms of their standard formats for the kind of information we exchange.

**The Chairman:** So if the person had become late on mortgage payments, would he be registered in the credit industry as a late payer or a defaulter of some sort? How would you classify that?

**Mr. Parker:** There are different categories: meets obligations on time; is in arrears by 30 days, 60 days, 90 days, over 90 days, that kind of range. So if we had an inquiry about a customer, it would be the general size of the indebtedness or general size of the account, depending on what the inquiry is, and his payment record by category. It is not that he was late 15 days in December last year, but since then he has been on time except for March or whatever. It is not even that specific; it is a general indication. Does he pay promptly always? Does he pay somewhat in arrears, but always pays?

## [Translation]

sa permission expresse, mais une fois cette permission donnée, l'utilisation de l'information est-elle limitée d'une façon quelconque?

**M. MacIntosh:** Oui. Lorsqu'un client ouvre un compte, il donne sa permission expresse pour ce qui est de la divulgation de l'information fondamentale, élémentaire et concrète touchant son compte, à la banque et, sur demande, à toute autre institution faisant crédit.

Ce ne sont pas toutes les banques qui participent au système de la *Retail Credit Association* pour l'échange de ce genre d'information, mais la plupart d'entre elles le font, et troquent ainsi avec les autres membres autorisés de l'information fondamentale. Le système fonctionne dans les deux sens. La divulgation d'information à d'autres membres est cependant soumise aux règles internes des banques et ces règles sont assez strictes. Seule l'information absolument nécessaire est fournie.

**Le président:** Me permettez-vous de poser une question complémentaire, monsieur Jepson? Un citoyen qui sollicite un prêt d'une banque est appelé à indiquer quels sont ses actifs, à indiquer la valeur de sa maison, de son hypothèque, de ses autos, de ses appartements et le reste. En d'autres termes, il donne un état financier. Quels renseignements tirés de cet état pouvez-vous communiquer aux autres institutions faisant crédit?

**M. MacIntosh:** Ces renseignements comprendraient seulement le nom et l'adresse du client, le fait qu'il respecte ses obligations et qu'il a une marge de crédit dans les quatre chiffres. C'est tout.

**Le président:** Il n'y aura aucune information en ce qui concerne l'hypothèque sur sa maison, sa voiture, des promesses de vente ou autre chose du genre?

**M. MacIntosh:** Non. Vous voulez ajouter quelque chose, Robert?

**M. Robert R. Parker (conseiller principal, Affaires gouvernementales et politique publique, Banque Royale du Canada):** Non, je pense que vous avez assez bien décrit la situation. L'information que nous échangeons est assez limitée selon la formule normale.

**Le président:** Une personne qui serait en retard dans ses paiements d'hypothèque, serait considérée par l'industrie du crédit comme un retardataire ou un délinquant? Quelle serait sa catégorie?

**M. Parker:** Il y a plusieurs catégories: satisfait ses obligations à temps, est en retard de 30 jours, 60 jours, 90 jours, plus de 90 jours, ce genre de choses. L'information au sujet du client aurait trait au montant de la dette ou au montant du compte, selon la nature de la demande, ainsi qu'aux habitudes de paiement par catégorie. Il n'est pas indiqué que le client a pu être en retard de 15 jours au mois de décembre de l'année dernière, mais qu'il a été à temps depuis sauf pour le mois de mars ou quelque chose de ce genre. L'information n'est pas aussi précise; elle est de nature générale. Paye-t-il rapidement? A-t-il des retards, mais finit-il par payer?

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jepson. I apologize for interrupting.

**Mr. Redway:** May I ask if you expose things like NSF cheques and that sort of thing?

• 0935

**Mr. Parker:** We are required to reveal some information about a customer in the event of an NSF cheque. We obviously have to reveal that there are no funds in the account. That is why we are returning it.

**Mr. Redway:** No, I really meant if there was an inquiry from another institution, say another bank, as to the credit-worthiness of the particular individual and NSF cheques had been presented to that person's account. Is that information part of what you reveal?

**Mr. Parker:** I cannot answer the question specifically, Mr. Redway. One of my colleagues in the Royal Bank in the next grouping I think will be able to, and I would like to wait until then.

**Mr. Redway:** Okay.

**Mr. Jepson:** How do you ensure that any of your employees who have access to this private information show due respect for that and the confidentiality of the information? Is there any—

**Mr. MacIntosh:** Training, training, training. Our industry spends a huge amount of money on internal training programs within the individual banks. I would say that the volume of training of that sort is greater now than it has ever been, but it has always been there in the industry, as far back as you go. Of course I am not saying there are never errors. There are occasionally, but it is very little considering the scope of the industry with 150,000 employees.

**Mr. Jepson:** In terms of information, if I as a small businessman applied to the main branch of the Royal Bank for a loan and I was turned down, is a system set up within the banking community or even within the Royal Bank system itself that if I were to go to the London east branch or to the Hamilton west branch...? Once you have received a turn-down, is there any system within the system to send the word out if this fellow comes through the door?

**Mr. MacIntosh:** I will try a general answer for the industry, and maybe Mr. Parker wants to speak more for the Royal.

I would say national central files of major banks are not so integrated yet that you could pull out a name coast to coast. If you have 2 million customers, that takes a considerable scanning capacity in the files, and I would think that in general probably it would be difficult to track that.

**Mr. Jepson:** I am not as concerned within the one bank as I would be the banking community, if there is any kind of agreed—

**Mr. MacIntosh:** A negative file? No.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Jepson. Je m'excuse de vous avoir interrompu.

**M. Redway:** Puis-je savoir si vous signalez les chèques sans provision et ce genre de choses?

**M. Parker:** Dans le cas des chèques sans provision, nous sommes obligés de révéler certaines choses. Entre autres, le fait qu'il n'y a pas de fonds dans le compte. C'est la raison pour laquelle nous refusons le chèque.

**M. Redway:** Non, je veux dire qu'il y a une demande de la part d'une autre institution, une banque, par exemple, relativement à la solvabilité d'un client, lorsqu'il y a eu des chèques sans provision portés à son compte. Révélez-vous ce genre d'information?

**M. Parker:** Je ne peux pas vous répondre de façon précise, Monsieur Redway. Je pense qu'un de mes collègues de la Banque Royale qui doit comparaître un peu plus tard sera mieux placé que moi pour le faire. Je préférerais que ce soit lui qui réponde.

**M. Redway:** Très bien.

**M. Jepson:** Comment pouvez-vous vous assurer que vos employés qui ont accès à ces renseignements personnels en respectent le caractère confidentiel? Y a-t-il...

**M. MacIntosh:** Formation, formation, formation. Notre industrie dépense beaucoup d'argent pour les programmes de formation interne dans les banques individuelles. Il y a plus de formation que jamais qui se donne actuellement dans les banques, même s'il y en a toujours eu. Ce qui ne veut évidemment pas dire qu'il n'y a jamais d'erreur. Il y en a toujours qui se produisent, mais elles sont relativement peu nombreuses compte tenu de la taille de l'industrie avec ses 150,000 employés.

**M. Jepson:** Toujours en ce qui concerne l'information, si un petit homme d'affaires se présente à une succursale principale de la Banque Royale pour demander un prêt et qu'il est refusé, y a-t-il un système qui fait que toutes les banques ou les autres succursales de la Banque Royale, la succursale de London est ou la succursale d'Hamilton ouest, par exemple... Une fois qu'un client a été refusé, y a-t-il un système qui prévient les autres banques ou les autres succursales?

**M. MacIntosh:** Je vais essayer de répondre de façon générale pour l'industrie; M. Parker pourra répondre pour ce qui est de la Banque Royale.

Le système central des dossiers des principales banques n'est pas encore suffisamment intégré pour permettre de suivre un client d'un océan à l'autre. L'examen des dossiers de 2 millions de clients présente une difficulté considérable. Ce genre de chose ne serait probablement pas aisé à réaliser.

**M. Jepson:** Ce qui m'inquiète le plus, ce n'est pas qu'il y ait une entente quelconque à l'intérieur d'une même banque ou à l'intérieur de toute l'industrie bancaire...

**M. MacIntosh:** Concernant un dossier défavorable? Non.



[Text]

I should perhaps qualify there. There is a thing called a negative file with regard to Visa cards and MasterCard. If you go into a hotel or airline and so forth, there is a negative file there of the bad boys and, as you know, it is many pages of small print. But, apart from that sort of negative file, there would be no general negative file in the banking industry, no. Absolutely not.

**The Chairman:** Mr. Parker.

**Mr. Parker:** It is important to underline that the banking industry is enormously competitive between institutions. We are constantly engaged in the process of trying to steal each other's customers. You would find it very difficult to get people from another institution to admit that the Royal's credit decisions were always good ones. They certainly would not base their own decisions on ours.

People switch banks quite frequently on the basis that one bank may have turned them down but another one, reviewing exactly the same information, will make a different decision.

**Mr. Jepson:** I understand that, but I think in some communities that relationships are maybe a little closer than they are in others in certain situations, depending on population and so on. But I except that—

**Mr. Parker:** We were not co-operating to grant or deny credit; we are competing to grant credit. So that is really the answer. Certainly if somebody has been turned down—and a banker knows it—by five or six other people then he might begin to wonder why.

**Mr. Jepson:** Sometimes I sense there is a bit of a telegraph out there.

**Mr. MacIntosh:** I come from a town with 965 people, Mr. Jepson. I think most people knew pretty well what other people's affairs were, but I do not think that is confined to the banks' exchanging information.

**Mr. Jepson:** No.

**The Chairman:** Does the association have any policy or guidelines vis-à-vis the banking data banks remaining in Canada as compared to outside of Canada?

• 0940

**Mr. MacIntosh:** With regard to the debt, yes, Mr. Chairman, that in fact is required into the Bank Act. That was put in in the revision of 1980 that banks would be required to process and store information about Canadian residents in Canada. That was a pioneering piece of statute, I might say. We were discussing this last evening. As far as I know it has not given trouble to our industry. It has raised questions, and will be raised by the Americans in the trade negotiations, because they regard that particular statute as basically a threat to transporter data flow.

The reason it was put into the act was that the Inspector General of Banks took the view at the time that he could not carry out his duties if he could not access the data base about

[Translation]

Je dois quand même préciser. Pour les cartes Visa et MasterCard, il y a un dossier défavorable. Les hôtels, les compagnies d'aviation et le reste ont, comme vous le savez, une liste de délinquants, qui comprend plusieurs pages en petits caractères. Sauf pour ce qui est de ces listes, cependant, il n'y a pas de système généralisé de dossier défavorable à l'intérieur de l'industrie bancaire.

**Le président:** Monsieur Parker.

**M. Parker:** Il convient de noter que l'industrie bancaire est très concurrentielle comme telle. Nous passons beaucoup de temps à essayer de nous voler des clients. Vous auriez bien du mal à trouver des gens d'autres institutions qui prétendent que la Banque Royale n'a jamais pris de mauvaises décisions de crédits. Ils ne fondent sûrement pas leurs décisions sur les nôtres.

Il y a des gens qui changent de banque constamment du fait qu'ils se sont fait refuser à une banque alors qu'ils ont obtenu une décision favorable à une autre, sur la foi des mêmes renseignements.

**M. Jepson:** Je comprends, mais jè songe ici à des localités où la situation peut être bien différente, compte tenu de la population, par exemple. Cependant . . .

**M. Parker:** Nous ne nous entendons pas entre nous pour accorder ou refuser le crédit à qui que ce soit; nous sommes en concurrence sur ce plan. C'est la réponse à votre question. Cependant, si quelqu'un a déjà été refusé cinq ou six fois par d'autres, et que le banquier est au courant, il se peut qu'il se pose des questions.

**M. Jepson:** J'ai parfois l'impression qu'il y a un télégraphe secret.

**M. MacIntosh:** Je viens d'une petite ville de 965 habitants, Monsieur Jepson. Dans ce genre de ville, tout le monde est au courant des affaires des autres. Il n'y a pas que les banques qui échangent de l'information.

**M. Jepson:** Non.

**Le président:** L'association a-t-elle des politiques ou des directives pour ce qui est du maintien des banques de données financières au Canada?

**M. MacIntosh:** En ce qui concerne la dette, oui, monsieur le président, selon les dispositions de la Loi sur les banques. La révision de 1980 a obligé les banques à traiter et à entreposer l'information au sujet des résidents canadiens au Canada. C'était une première, si je puis dire. Nous en parlions justement hier soir. Pour autant que je sache, ce n'est pas quelque chose qui a posé des difficultés à notre industrie. Les Américains ont posé des questions à ce sujet et continueront de le faire dans le cadre des négociations sur le commerce, parce qu'ils estiment que cette loi est une entrave au libre échange des données.

La raison pour laquelle ces dispositions ont été introduites dans la loi est que l'Inspecteur général des banques estimait qu'il ne pouvait pas s'acquitter adéquatement de ses fonctions

[Texte]

Canadians in Canada; that is to say, if you are able to store it wherever, in Panama, and he could not reach it, then he could not exercise his duties. That is the reason it was put in there.

But I have to say to you that I think the Americans will raise this issue in the trade negotiations.

**The Chairman:** Thank you very much.

I will now give the floor to Mr. Warren Allmand, who is the long-time Member of Parliament for Notre-Dame-de-Grâce—Lachine East. Mr. Allmand, please.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, I am sorry I was late for the meeting. I had another meeting at 8.30 a.m. and was not able to be here at 9 a.m., so if this question has been asked, please tell me and we will not bother going through the process of answering it again.

The OECD guidelines were accepted by the government in June of 1984, which is almost exactly two years ago. In the brief, the Canadian Bankers' Association say they support the OECD guidelines for privacy and that they are discussing their implementation. I would like to ask them why it has taken so long. What is preventing—or what opposition has there been to introducing these at an earlier date?

**Mr. MacIntosh:** Mr. Allmand, I think the answer to that is we have not had a problem to correct, and therefore there has not been any resounding sense of urgency about it. As far as the banks are concerned, they have always observed a level of standards about confidentiality that exceed those of the OECD guidelines, and therefore they did not feel any great compulsion to be in a hurry about this.

The other general point I might make is we have the same sort of industry problems in getting consensus documents written as do the federal-provincial conferences or the Group of 7 at the Tokyo Round. It takes a long while to get all the cows through the gate sometimes, even if there is not any pressing disagreement.

**Mr. Allmand:** I knew this at one time, but I forget. How many members are there in the Canadian Bankers' Association?

**Mr. MacIntosh:** Sixty-five.

**Mr. Allmand:** So the association includes more than what are recognized as chartered banks.

**Mr. MacIntosh:** No, those are all chartered banks, Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Are these what they call the second—

**Mr. MacIntosh:** The Schedule B banks are in there. There are now 10 Schedule A banks and 55 Schedule B banks. That is a few less than we had a year ago.

**Mr. Allmand:** Unfortunately.

[Traduction]

s'il ne pouvait pas avoir accès au Canada aux données concernant les Canadiens. En d'autres termes, s'il y avait des données qui étaient entreposées à Panama, par exemple, et que l'Inspecteur général ne pouvait pas y avoir accès, il ne pouvait pas faire son travail convenablement. C'est la raison pour laquelle cette disposition a été insérée.

Je dois cependant vous avertir que les Américains soulèveront cette question dans le cadre des négociations sur le libre-échange.

**Le président:** Merci beaucoup.

Je vais maintenant céder la parole à M. Warren Allmand, qui est depuis longtemps député de Notre-Dame-de-Grâce—Lachine est. Monsieur Allmand, s'il vous plaît.

**M. Allmand:** Je m'excuse d'être arrivé un peu en retard. J'avais une autre réunion à 8h30, de sorte que je ne pouvais pas être ici à 9 heures. Si je pose des questions qui ont déjà été abordées, je vous prie de me le faire savoir. Je ne vous obligerai pas à répéter ce que vous avez déjà dit.

Les directives de l'OCDE ont été acceptées par le gouvernement en juin 1984, soit il y a exactement deux ans. Dans son mémoire, l'Association des banquiers canadiens dit appuyer ces directives touchant la protection des renseignements personnels et fait savoir qu'elle discute de leur application. Je voudrais savoir pourquoi il faut autant de temps. Qu'est-ce qui a empêché que ces directives soient appliquées plus tôt? Quelle opposition s'est manifestée?

**M. MacIntosh:** La réponse à cette question, monsieur Allmand, est que comme nous n'avions pas de problème à corriger nous ne voyions pas d'urgence à procéder en ce sens. Pour ce qui est du respect du caractère confidentiel des renseignements, les banques ont toujours eu des normes qui dépassaient celles de l'OCDE. Elles n'ont donc pas été poussées à agir le plus rapidement possible.

Il y a également le fait qu'à l'intérieur de notre industrie nous avons parfois du mal à en arriver à des documents qui correspondent à un consensus, comme c'est le cas pour les conférences fédérales-provinciales ou le Groupe des sept au Tokyo Round. Donc, même s'il n'y a pas nécessairement désaccord accord marqué entre les participants, il faut parfois du temps pour réussir à tous les faire passer par la même porte.

**M. Allmand:** Je l'ai déjà su, mais je l'ai oublié. L'Association des banquiers canadiens compte combien de membres?

**M. MacIntosh:** Soixante-cinq.

**M. Allmand:** Il n'y a donc pas que les banques qui sont reconnues comme des banques à charte.

**M. MacIntosh:** Ce sont toutes des banques à charte, monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Ce sont les banques de la deuxième...

**M. MacIntosh:** Les banques de l'Annexe B sont incluses. Il y a 10 banques de l'Annexe A et 55 banques de l'Annexe B. C'est un peu moins qu'il y a un an.

**M. Allmand:** Malheureusement.



*[Text]*

In terms of the class As with the class Bs, that makes a much larger group, and perhaps it is more difficult to get consensus.

In the draft guidelines that are attached as Appendix A or Appendix B to the brief, first of all you talk about establishing within the banks staff members who would be responsible for privacy. I presume that if a customer had a problem with privacy, these would be the people they would see to help them with their problem. This is in the last article, paragraph 8.

• 0945

Could you tell us whether any of the banks as a matter of banking corporation policy now have staff who concern themselves with problems of privacy in dealing with customers and so on?

**Mr. MacIntosh:** I believe some do. Perhaps I could ask Mr. Parker to comment on this.

**Mr. Parker:** Yes, practices vary from bank to bank, Mr. Allmand. I would think most banks, for example, have specific individuals with a responsibility for data security matters. Privacy, as you might have noticed in some of the submissions accompanying the Royal Bank brief, which you will be dealing with next, is the responsibility of every employee of a bank. Customers who have a particular concern to raise can do that with any employee, specifically or most frequently I would assume the manager of their branch of account.

It is still a question that is being discussed whether the European concept of a data comptroller, a privacy commissioner in effect internally in the organization, is a useful concept in our particular case. But ultimately the chief executive officer is responsible for this concern, as he is indeed for all other day-to-day implementation by every employee or the managers of particular branches or areas.

**Mr. Allmand:** Since consumers and customers are usually less informed and do not know where to go or what to do when they have problems, it is often helpful if there is a well-indicated door or window where they can deal with these problems when they have them. They complain to us both in government and in the bigger side of the private sector that they do not know exactly where to go or what to do when they have problems and they are shifted from door to door and from person to person and sent around in circles. So I like the idea, as it says in section 8, that specific staff members of the bank would be assigned special responsibility for this.

I know when I was Minister for Consumer Affairs and I studied certain large corporations in the United States I found that some, the more enlightened ones, had consumer vice-presidents and they had senior staff to deal with the whole side of making sure their consumers were properly taken care of and had a place to complain and the complaints were dealt with properly. I see protection of privacy as part of that.

*[Translation]*

Les banques de l'Annexe A et les banques de l'Annexe B forment un plus gros groupe. Je comprends qu'il puisse être plus difficile d'en arriver à un consensus.

Dans les directives proposées qui sont jointes à l'Annexe A ou l'Annexe B de votre mémoire, vous parlez de créer des responsables à l'intérieur des banques qui se chargent de la protection des renseignements personnels. Je suppose que si vous aviez des clients qui avaient des problèmes à cet égard, ce sont ces responsables qui seraient appelés à intervenir. C'est votre dernier paragraphe, le paragraphe 8.

Y a-t-il des banques qui, dans le cadre de politiques générales, ont des responsables de la protection des renseignements personnels accessibles aux clients?

**M. MacIntosh:** Je pense que oui. M. Parker est peut-être en mesure d'en parler.

**M. Parker:** Les pratiques varient d'une banque à l'autre, monsieur Allmand. La plupart des banques ont des responsables de la sécurité des données, par exemple. Pour ce qui est de la protection des renseignements personnels de façon plus précise, comme vous l'avez sans doute remarqué dans les documents qui accompagnent le mémoire de la Banque Royale, qui comparaît tout de suite après nous, c'est quelque chose qui est la responsabilité de tous les employés de la banque. Les clients qui ont des problèmes à cet égard peuvent s'adresser à n'importe quel employé de la banque, le plus souvent le directeur de leur succursale, je suppose.

Ici, on continue de se demander si le concept européen du contrôleur des données, du commissaire à la protection des renseignements personnels, à l'intérieur de l'institution, est un concept adapté à notre situation. En définitive, c'est le chef de la direction qui est chargé de veiller à cette question, comme à son application quotidienne par tous les employés et tous les directeurs de succursale.

**M. Allmand:** Les consommateurs et les clients ordinaires sont souvent assez mal informés et ne savent pas très bien où s'adresser lorsqu'ils ont ce genre de problème. Il est souvent utile d'avoir un guichet spécial où ils peuvent s'adresser dans ces circonstances. Que ce soit pour le gouvernement ou pour les grosses entreprises privées, ils se plaignent souvent auprès de nous du fait qu'ils ne savent pas exactement où s'adresser quand ils ont ce genre de problèmes et qu'ils sont renvoyés d'un endroit à l'autre ou d'une personne à l'autre. C'est pour cette raison que je vois d'un bon oeil votre recommandation qui se trouve au paragraphe 8 et qui veut qu'il y ait des responsables de la protection des renseignements privés désignés au sein de votre personnel.

Au moment où j'étais ministre de la Consommation et que j'étudiais le fonctionnement de certaines grandes sociétés aux États-Unis, je me suis rendu compte que les plus éclairées avaient des vice-présidents à la Consommation et des personnages hauts placés qui s'occupaient des relations avec les clients, qui recevaient leurs plaintes de façon à y donner suite rapidement. En ce qui me concerne, la protection des rensei-

[Texte]

I do not expect an answer right now, but I would hope when these guidelines are adopted . . .

By the way, although you ask this committee to urge the adoption of the OECD guidelines, which the committee may or may not do . . . I cannot speak for the whole committee, but whether they do or not, is it not the intention of the banking association to proceed, hopefully, to adopt the draft guidelines you have attached to the . . . or with amendment, as soon as possible?

**Mr. MacIntosh:** The answer is yes.

I might add, on your other comments, that most of the banks now have an ombudsman to deal with the whole grievance issue of customers. They also usually have now a grievance process for their own employees, who would probably be a separate person. Normally the best way to get a response is to write to the president. That will get to the ombudsman pretty fast; like, right away.

I believe the volume of complaints is receiving very fast turnaround. When you have a couple of million customers, it is not surprising that you might get a few hundred complaints per annum and so forth. I think the banks are making very strong efforts to deal with those individually, case by case.

**Mr. Allmand:** I am pleased to hear that.

A few years ago there was quite a controversy about the use by banks and other financial institutions of the social insurance number, and there was an inquiry to deal with that. Are the banks still requesting social insurance numbers when loans are applied for and for other business matters with customers?

• 0950

**Mr. MacIntosh:** No, not in general. The SIN is only required where it is required by statute, and of course this arose primarily over the issue of interest coupons and credits on bonds where you have to provide your social insurance number for income tax reasons to the Government of Canada. But in general the SIN is not used as a business device or as an access number now.

In the first place, it is not a very good access number from a practical point of view, because it does not cover people below the age of 16, usually, and it does not include all the people who are not in the organized labour force and so forth. So there are large groups in Canada without a number, and in any event it is the view of the banking industry that it would not be a proper process to use that number because it would provide a means for "look up" that we would not approve of.

**Mr. Allmand:** Is what you are telling me now a policy of the Canadian Banking Association?

**Mr. MacIntosh:** That is a policy for individual banks. That is not really . . . I think you are now getting into a question which would be a question of an individual bank's operating

[Traduction]

gnements personnels entre dans le cadre de politiques de ce genre.

Je ne vous demande pas de me répondre tout de suite, mais j'espère que lorsque ces directives seront adoptées . . .

Par ailleurs, vous demandez à ce Comité de se prononcer en faveur de l'adoption des directives de l'OCDE, ce que le Comité pourrait décider de faire ou de ne pas faire, je ne peux pas parler en son nom, mais j'espère que d'une façon ou d'une autre, l'Association des banquiers a l'intention d'aller de l'avant et d'adopter, même sous une forme modifiée, les directives préliminaires qui se trouvent en annexe.

**M. MacIntosh:** Oui.

J'ajoute que la plupart des banques ont actuellement un ombudsman qui s'occupe des plaintes des clients. Elles ont également une procédure de grief pour leurs propres employés, qui fait probablement appel à une personne distincte. Il reste que la façon la plus rapide d'avoir une réponse est d'écrire au président. C'est une façon très directe d'avoir l'attention de l'ombudsman.

Je pense que de façon générale, les plaintes reçoivent une réponse très rapidement. Avec 1 ou 2 millions de clients, il n'est pas surprenant de recevoir quelques centaines de plaintes par année. Je puis vous dire que les banques font tous les efforts possibles pour répondre à ces plaintes individuellement, cas par cas.

**M. Allmand:** Je suis heureux de l'entendre.

Il y a quelque années, l'utilisation par les banques et d'autres institutions financières du numéro d'assurance sociale a suscité toute une controverse. Une enquête a même été instituée pour examiner ce problème. Les banques demandent-elles toujours les numéros d'assurance sociale aux gens qui viennent demander un prêt ou autre chose?

**M. MacIntosh:** Non, pas de façon générale. Elles ne demandent le numéro d'assurance sociale que lorsque la loi l'exige et c'est essentiellement le cas des coupons porteurs d'intérêt et des obligations d'épargne ou, pour des raisons fiscales, le numéro d'assurance sociale doit être fourni au gouvernement canadien. Toutefois, de façon générale, on n'utilise plus maintenant ce numéro pour avoir accès à certains renseignements.

D'une part, du point de vue pratique, ce n'est pas un très bon numéro parce que cela ne couvre pas les gens de moins de 16 ans ni ceux qui ne travaillent pas dans le secteur réglementé. Il y a donc une forte population qui au Canada n'a pas ce numéro et, de toute façon, le secteur bancaire estime qu'il ne serait pas normal d'utiliser ce numéro parce qu'il permettrait d'avoir accès à d'autres renseignements.

**M. Allmand:** Est-ce là la politique de l'Association des banquiers canadiens?

**M. MacIntosh:** Non, mais celle des banques elles-mêmes. Il ne s'agit pas en fait . . . Si je ne m'abuse, il s'agit là des pratiques des différentes banques et c'est à elles de décider ce



[Text]

practices, and that would be up to the individual bank. Perhaps you might ask later what the Royal have to say about that.

**Mr. Allmand:** I took it from your answer, when you said the banks do not consider this to be proper and the banks are not doing it, that from your point of view most banks do not, as a matter of policy, use the SIN for general banking and credit purposes.

**Mr. MacIntosh:** That is correct. I was in one of the major banks before my present position, and we made a specific policy decision not to use the social insurance number. That is quite a long time ago, at least 10 years ago.

**Mr. Allmand:** Again, as I say, the ordinary consumer and Members of Parliament find it difficult to keep up with all these things and I just wanted to make sure. Was there a supplementary answer to that? You were going to ask somebody else about . . . ?

**Mr. MacIntosh:** When you have the Royal Bank on the witness stand perhaps you might wish to raise that again with them.

**Mr. Allmand:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Allmand, if there are no further questions, we will then move on to the Royal Bank's submission.

**Mr. Redway:** Perhaps I could just follow up in relationship to questions asked by Mr. Jepson. Mr. MacIntosh, you and I and Mr. Parker have all had this discussion before relating to the disclosure of depositors' names in relation to the situation Mr. Jepson was referring to, where there is a payment made or contemplated to be made beyond the limits of deposit insurance. Do I understand correctly that your association still would object to disclosure of names in that case where the Government of Canada, the taxpayers of Canada, would be paying out money above and beyond their legal obligations?

**Mr. MacIntosh:** That is right. We never thought that the Government of Canada should do that, so we—

**Mr. Redway:** Oh, oh! So you do not think that it should be disclosed—

**Mr. MacIntosh:** No.

**Mr. Redway:** —or that the Government of Canada should pay out the money.

**Mr. MacIntosh:** That is correct.

**Mr. Redway:** If in fact the Government of Canada contemplated paying out money in excess of insured limits, you would still object to the disclosure of names.

**Mr. MacIntosh:** Yes, because of its implications for the deposit process in the future.

**Mr. Redway:** As I said, you and I have had this discussion before. I guess my feeling is that if depositors are going to get the benefit of funds over and above, reimbursement over and above their insured limit, they could have very little real objection to disclosing their names and the amounts that are involved.

[Translation]

qu'elles veulent faire. Peut-être pourriez-vous alors demander tout à l'heure à la Banque royale ce qu'elle en pense.

**M. Allmand:** Je croyais que, lorsque vous avez répondu que les banques ne considéraient pas qu'il soit normal d'utiliser ce numéro et qu'ainsi elles ne le faisaient pas, vous nous disiez que la plupart des banques avaient pour principe de ne pas utiliser le numéro d'assurance sociale aux fins de leurs opérations bancaires générales ou des prêts qu'elles consentent.

**M. MacIntosh:** C'est exact. Avant d'accéder à mon poste actuel, je travaillais pour une des grandes banques et nous avions précisément adopté pour principe de ne pas utiliser le numéro d'assurance sociale. Cela fait au moins 10 ans de cela.

**M. Allmand:** Je répète que pour le client moyen et pour les députés, tout cela est un peu difficile et c'est pourquoi je vous posais la question. Quelqu'un voulait-il ajouter quelque chose. Je crois que vous alliez demander à quelqu'un d'autre . . . ?

**M. MacIntosh:** Lorsque la Banque royale témoignera tout à l'heure, vous pourrez peut-être reposer votre question.

**M. Allmand:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Allmand, s'il n'y a pas d'autre question, nous passerons au mémoire de la Banque royale.

**M. Redway:** Peut-être pourrais-je poursuivre un peu sur la ligne de pensée de M. Jepson. Monsieur MacIntosh, vous comme moi, comme M. Parker avons déjà discuté de la divulgation des noms des déposants dans le cas dont parlait M. Jepson, lorsque des paiements sont prévus au-delà des limites de l'assurance-dépôts. Ai-je bien compris que votre association verrait une objection à ce que soient divulgués les noms alors que le gouvernement canadien, les contribuables canadiens, sont ceux qui vont payer plus qu'ils n'y sont légalement tenus?

**M. MacIntosh:** C'est exact. Nous n'avons jamais pensé que le gouvernement canadien devrait . . .

**M. Redway:** Oh! Vous ne pensez donc pas que les noms doivent être dévoilés . . .

**M. MacIntosh:** Non.

**M. Redway:** . . . ou que le gouvernement canadien devrait payer.

**M. MacIntosh:** C'est exact.

**M. Redway:** Si le gouvernement canadien envisageait de payer plus que les sommes limites assurées, vous verriez toujours une objection à ce que soient dévoilés les noms?

**M. MacIntosh:** Oui, parce que cela a des implications pour tout le système de dépôt à l'avenir.

**M. Redway:** Je répète que nous en avons déjà discuté. J'estime que, si les déposants vont bénéficier de plus que ce qui est prévu, le remboursement dépassant la somme limite assurée, ils ne pourraient pas véritablement avoir d'objection à ce que soient dévoilés leurs noms et les montants en question.

[Texte]

**Mr. MacIntosh:** It is a philosophical question, I guess, and we are concerned about the future perception of the banking industry in Canada by foreigners.

**Mr. Redway:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Mr. MacIntosh, thank you very much for coming and giving us the benefit of your evidence and the brief that you have submitted to us. I can assure you that it will be considered seriously and I hope that our report will reflect some of the wisdom that you have left with us. Thank you very much.

**Mr. MacIntosh:** Thank you very much, Mr. Chairman.

• 0955

**The Chairman:** I now call the Royal Bank. Mr. Parker, I guess you will just move over one seat.

**Mr. Burnett,** I gather you are leading the Royal Bank delegation.

For the members of the committee, Mr. Jack Burnett is the Senior Vice-President and General Counsel for the Royal Bank; we have already met Mr. Robert Parker, the Chief Adviser on Government Affairs and Public Policy; Mr. Ken Morrison is the Vice-President of Planning, Technology and Financial Management.

**Mr. Burnett,** make any opening statement you would like, and we will then go straight into questions.

**Mr. Jack Burnett (Senior Vice-President and General Counsel, Royal Bank of Canada):** Mr. Chairman, our brief has been in your hands for some time, and I would therefore propose to make only a short opening statement, after which we would be pleased to respond to any questions you may have.

It is our understanding that the principal question you wish us to address at this appearance is whether privacy regulation and legislation should be extended to the federally regulated private sector.

Banks by their nature are in possession of large amounts of personal data and confidential information about the financial affairs of their customers. The careful and confidential handling and management of customer records is a long-standing obligation of banks. It is an obligation we believe the banking industry in Canada, as in many other countries, has not only met successfully but is seen to meet successfully by the vast majority of its customers.

In fact, if banks are subject to any criticism in this area, it has been that they have been too inflexible in protecting customer information. This obligation, which was always perceived to be part of the banker-customer relationship, has been hardened into a legal duty—a legal duty that implicitly recognizes the legal right of customers to financial privacy and takes the form of an implied term in the contract between the banker and his customer.

[Traduction]

**M. MacIntosh:** C'est probablement une question théorique et ce qui nous préoccupe, c'est la façon dont les étrangers perçoivent le secteur bancaire canadien.

**M. Redway:** Merci, monsieur.

**Le président:** Monsieur MacIntosh, merci beaucoup d'être venu répondre à nos questions et de nous avoir soumis un mémoire. Je puis vous assurer que nous l'analyserons très sérieusement et j'espère que nous saurons nous en inspirer dans notre rapport. Merci infiniment.

**M. MacIntosh:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** J'invite maintenant la Banque royale à s'approcher. Monsieur Parker, je suppose que vous allez simplement changer de fauteuil.

**M. Burnett,** c'est vous qui présidez la délégation de la Banque royale, si je ne m'abuse.

Pour la gouverne des membres du comité, M. Jack Burnett est le premier vice-président et chef du contentieux de la Banque royale; nous avons déjà fait la connaissance de M. Robert Parker, conseiller principal, Affaires gouvernementales; M. Ken Morrison est pour sa part vice-président de la Planification, de la Technologie et de la Gestion financière.

Monsieur Burnett, je vous invite à prendre la parole, après quoi nous passerons à la période de questions.

**M. Jack Burnett (premier vice-président et chef du contentieux, Banque royale du Canada):** Monsieur le président, nous vous avons soumis notre mémoire il y a quelque temps et je me propose donc simplement de faire quelques observations liminaires après quoi nous serons heureux de répondre à vos questions.

Il nous semble que la question sur laquelle vous souhaiteriez que nous insistions surtout aujourd'hui est la réglementation du secteur privé relevant de l'autorité fédérale en matière de protection des renseignements personnels.

De par leur nature, les banques disposent d'une grande quantité de renseignements personnels sur les affaires financières de leurs clients. Le traitement et la gestion confidentiels des dossiers de leurs clients est quelque chose de bien établi pour les banques. C'est une obligation que le secteur bancaire au Canada et dans bien d'autres pays a toujours respectée et que le public, dans sa grande majorité, estime qu'il respecte.

En fait, si les banques sont critiquées dans ce domaine, c'est parce qu'on les juge trop fermes dans la protection des renseignements qu'elles détiennent sur leurs clients. Cette obligation, qui a toujours marqué les relations entre les banquiers et leurs clients a été entérinée dans la loi, qui reconnaît implicitement le droit des clients à la protection des renseignements financiers qu'ils fournissent et qui est une chose parfaitement entendue dans un contrat entre un banquier et son client.



## [Text]

The duty is not an absolute duty. It may be compromised in four circumstances: first, under compulsion of law—for example, a subpoena or some right or power conferred upon some investigative agency of government; second, where there is a public duty—by way of illustration, if they are conscious that some crime or fraud is being perpetrated on others; third, when the bank's own legitimate interests are to be considered in order to prove the statement of account in actions to recover unpaid debts; fourth, when the consent of the customer is either expressed or implied.

Through these exceptions to the duty of confidentiality the law has attempted to balance the interests of the individual, the bank, and society.

The duty applies to all information pertaining to the customer and his account, including information received by the bank from third parties, during the currency of the customer-banker relationship and continues after the customer relationship has ceased to exist.

• 1000

Mr. Chairman, those comments are a departure from the written summary of our remarks, just in case you thought you had missed a page.

Privacy practices are therefore nothing new for banks, but the information environment is changing. The internationalization of financial markets and the very rapidly growing applications of computer and telecommunications technology to many of our operations, both domestic and international, have focused public attention on the way personal information is handled, and there have been quite a substantial number of developments in national and international law and regulations.

One of the best known of these developments was the creation by the Organization for Economic Co-operation and Development of the guidelines governing the protection of privacy and transborder data flow. The Government of Canada became a signatory to these guidelines in June 1984. We believe the Royal Bank of Canada was the first private sector corporation in Canada, following that action by the government, to signal that it also would apply the guidelines to all aspects of its domestic and international operations.

Since that time, within the Royal Bank there has been very extensive work done on a detailed privacy code, a draft version of which was attached to our brief to this committee. I should underline the contention, which is also raised in the brief, that the implementation of such a code, involving as it does changes in systems and operating procedures across a financial institution of considerable size, is both costly and time consuming. The policy of the bank is to implement privacy protection standards that fully meet the letter and spirit of the OECD guidelines as well as utilizing all possible efficiencies from a business point of view.

## [Translation]

Il ne s'agit pas de quelque chose d'absolu. On peut s'y soustraire dans quatre circonstances: premièrement, si la loi l'exige—si, par exemple, un organisme du gouvernement est habilité par la loi à obtenir de tels renseignements; si l'intérêt public l'exige—par exemple, si l'on estime qu'il y a crime ou fraude; troisièmement, lorsque les intérêts légitimes de la banque elle-même exigent de recouvrer certaines dettes; quatrièmement, lorsque le client y a explicitement ou implicitement consenti.

Pour de telles exceptions, la loi tente de réaliser un équilibre entre les intérêts du particulier, de la banque et de la société.

L'obligation de protéger les renseignements s'applique à tous les renseignements relatifs au client et à son compte, notamment les renseignements que la banque reçoit de tiers au cours de ses relations avec son client et même lorsque ces relations n'existent plus.

Ces dernières observations ne figurent pas dans notre résumé écrit, monsieur le président, au cas où vous vous demanderiez si vous avez sauté une page.

Le souci de la confidentialité des renseignements personnels n'est donc pas une nouveauté pour les banques. Par contre, le contexte dans lequel évolue actuellement l'information est en pleine évolution. L'internationalisation des marchés financiers et les applications sans cesse croissantes de l'informatique et des télécommunications à bon nombre de nos activités, tant au Canada que sur les marchés internationaux, ont amené le grand public à s'interroger sur la façon dont l'information sur les particuliers est traitée. Nous avons par ailleurs assisté à une refonte assez nette des lois et règlements nationaux et internationaux en ce domaine.

A ce titre, il convient de rappeler notamment l'adoption par l'Organisation pour la coopération et le développement économique de directives concernant la confidentialité et la circulation internationale des renseignements sur les particuliers. Le gouvernement du Canada a donné son aval à ces directives en juin 1984. De son côté, la Banque Royale du Canada a été la première entreprise du secteur privé canadien à emboîter le pas et à indiquer qu'elle s'engageait à appliquer ces principes dans le cadre de ses activités nationales et internationales.

Depuis cette époque, la Banque Royale a travaillé de façon très approfondie à la mise au point d'un code détaillé sur la protection des renseignements personnels, dont la version provisoire est jointe au mémoire que nous avons déposé devant votre Comité. Je tiens à rappeler, comme nous l'avons mentionné dans le cadre du mémoire, que l'application d'un tel code nécessitant d'apporter des modifications considérables aux systèmes et aux méthodes d'exploitation d'une institution financière aussi importante que la nôtre, est un processus à la fois long et coûteux. La politique de la banque est d'instituer des normes de protection de la confidentialité qui permettent de respecter intégralement l'esprit et la lettre des directives de

## [Texte]

Given the dynamic nature of achieving a balance of interests in the confidentiality of bank information, we would submit that self-regulation within the private sector must be presumed to be the most efficient and effective approach for privacy protection. In the case of banking generally and the Royal Bank specifically, two main theses support this argument.

The first of these is that our record in privacy protection has been excellent and continues to be so. New conditions and new technological environment require new practices, and we are responding to this challenge through the expenditure of time and effort to meet the new concerns provoked by the new methods of doing business. But neither the needs of our customers nor our commitment to meeting them has changed.

Second, we would submit that self-regulation is more efficient and more effective than legislated regulation. This is true for all those concerned, be they government, customers or banks. Therefore, in the absence of significant breaches of privacy or of confidentiality, self-regulation should be the first and the preferred approach.

If there were an argument for regulation, it would relate to the fact that there is a need perhaps for clarification of the common law rules that provide for circumstances when the state's interests override the customer interests with regard to individual privacy in the area of banking.

These arguments as you will be aware, are presented in more detail and, we think, with considerable substantiating material in the brief presented to the committee. We thank you for your attention and look forward to your questions.

**The Chairman:** Thank you very much.

We will start with Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman.

Welcome to the meetings. We appreciate your being with us this morning. Earlier, I asked a question of Mr. MacIntosh, and he suggested I ask it to you. I would not want to disappoint Mr. MacIntosh, so I will ask this question.

• 1005

In the past, the media have reported the involvement... I think you heard the question at the time about large deposits from people in the illegal drug trafficking market. Can any useful information be released to law enforcement agencies now, to assist in dealing with this problem?

**Mr. Burnett:** Yes, Mr. Jepson. This is a problem of which not only the Royal Bank but other members of the banking community are very much aware. We do not want that kind of business. We do not need that kind of business. With the number of branches, the number of transactions conducted, it is difficult to imagine that the international or the domestic

## [Traduction]

l'OCDE tout en ayant recours à toutes les mesures de rationalisation qu'impose une saine gestion.

Etant donné la nature dynamique du maintien de l'équilibre entre les divers intérêts en ce qui concerne la confidentialité des informations des banques, nous tenons à réaffirmer qu'en matière de protection des renseignements, l'autoréglementation du secteur privé semble être l'approche la plus efficace et la plus pratique. Dans le cas des banques en général, et de la Banque Royale en particulier, deux arguments plaident en faveur de cette attitude.

Le premier est que nous avons toujours réussi à assurer cette protection au plus haut point et que nous continuons de le faire. Les nouvelles conditions et les nouvelles technologies requièrent l'application de nouvelles méthodes, et nous répondons à ce défi en consacrant du temps et de l'énergie à appliquer de telles méthodes dans notre travail. Cependant, ni les besoins de nos clients ni notre engagement à y répondre n'ont changé.

Deuxièmement, nous aimerions faire remarquer que l'autoréglementation est plus efficace qu'une réglementation officielle, et ceci, pour les parties concernées, l'Etat, les clients et la banque. Par conséquent, en l'absence de toute dérogation manifeste aux engagements pris en matière de protection des renseignements personnels, l'autoréglementation doit être la première avenue à envisager.

S'il existait un argument en faveur d'une réglementation officielle, ce serait qu'il importe de clarifier les règles de jurisprudence touchant les circonstances dans lesquelles les intérêts de l'Etat prennent le pas sur ceux du client dans le domaine de la protection des renseignements bancaires personnels.

Tous ces arguments, comme vous le constaterez, sont développés plus en détail et appuyés de façon complète dans le mémoire soumis au Comité. Nous vous remercions de votre attention et répondrons volontiers à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup.

Nous allons commencer avec M. Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président.

Bienvenue à notre réunion. Nous vous sommes reconnaissants de votre participation. Plus tôt, j'ai posé une question à M. MacIntosh, qui m'a suggéré de m'adresser à vous. Comme je ne veux pas décevoir M. MacIntosh, je vais vous la poser.

Il est arrivé que les médias fassent état... Vous avez sans doute entendu des allégations voulant que les trafiquants de drogue fassent de gros dépôts. L'information pertinente peut-elle être divulguée actuellement aux forces policières pour les aider à s'attaquer à ce problème?

**M. Burnett:** Oui, monsieur Jepson. Et c'est un problème dont est consciente non pas seulement la Banque royale, mais également l'industrie bancaire de façon générale. Nous ne voulons pas de cette clientèle. Nous n'en avons pas besoin. Le nombre de nos succursales, le nombre de transactions que nous effectuons sont tels qu'il est difficile d'imaginer que le système



*[Text]*

banking system is not being used by the criminal element—not necessarily confined to those engaged in the illicit trafficking of narcotics—as they are using, doubtless, the telephone system and the mails.

It is a very high priority of the Royal Bank to try to make every effort to prevent its services and facilities from being used to facilitate either the receipt for deposit, the transmission or the custodianship of moneys derived from any form of illicit activity.

It might be helpful for the committee to appreciate the order of magnitude of the problem. There are, in the Royal Bank each month, between 350 million and 400 million transactions concluded with over 6 million customers. There are cash transactions that exceed \$10,000 which, you may be aware, is the threshold for reporting requirements in the United States. It is estimated that in the Canadian banking system there are in any one year between six million and eight million cash transactions, in or out, in excess of \$10,000. If each one of those were required to be reported, the complaints we have of line-ups now, I think, would be considerably exacerbated.

Banks are taking, and I can speak only more specifically about the Royal Bank, a number of initiatives to try to prevent the facilities and services being utilized in that way. We have a number of them, I think, that are best not discussed publicly, because their effectiveness would be underscored, but in general there is an extensive program for awareness-elevating steps with regard to our staff.

Those people who are embarking on these transactions do not come in openly. They are very, very difficult to identify, and with 40,000 employees often facing those long line-ups and those many transactions in the course of a day, we have to try to help them to identify the transactions.

The next step in that process is to develop processes by which customers or would-be customers are alerted to the position of the bank that it may, on its own, be obliged to report those transactions to law enforcement officers. This is quite a radical departure, and it is a rather bold interpretation to be assigned to what we perceive as a public duty to meet what is perceived to be a problem of excessive magnitude at this time.

• 1010

Also, we have established a dialogue with law enforcement officers at the federal, provincial, and municipal levels, where the confidentiality of the individual customer is preserved, but whereby we can, through the accumulated experience of the law enforcement officers, be helped in our attempts to identify illicit transactions.

**Mr. Jepson:** So to your knowledge, these measures you have taken... are you aware of them having any positive results in bringing to light some of these situations and problems that we are talking about here?

**Mr. Burnett:** We have had one situation that was brought to our attention where it was clearly identified as drug money that had been deposited with one of our branches.

*[Translation]*

bancaire international ou canadien n'est pas utilisé par l'élément criminel, qui ne limite évidemment pas son activité au trafic illicite des drogues. De même, il faut supposer qu'il utilise le réseau téléphonique et le courrier.

La Banque royale place très haut dans l'échelle de ses priorités les mesures visant à empêcher que ses services ou ses installations soient utilisés pour faciliter le dépôt, la transmission ou la garde des recettes provenant de quelque activité illicite que ce soit.

Cependant, le Comité doit avoir une idée de l'ampleur du problème. Chaque mois, à la Banque royale, il y a de 350 à 400 millions de transactions, impliquant plus de 6 millions de clients. Comme vous le savez sans doute, aux États-Unis, la limite à laquelle les transactions au comptant doivent être signalées est 10,000\$. Or, à l'intérieur du système bancaire canadien, il y a chaque année de 6 à 8 millions de transactions au comptant, dépôts ou retraits, qui dépassent les 10,000\$. Si chacune de ces transactions devait être signalée, les queues dont se plaignent actuellement les clients s'allongeraient considérablement.

Les banques—je connais davantage la situation à la Banque royale—prennent actuellement un certain nombre de mesures pour empêcher que leurs installations ou leurs services soient utilisés de cette façon. Il y en a que je ne suis pas en mesure de révéler publiquement, parce que leur efficacité risquerait d'en souffrir, mais je puis dire qu'il y a un programme élaboré de conscientisation par étape du personnel.

Les gens qui concluent ce genre de transactions ne le font pas ouvertement. Ils sont très difficiles à identifier. Nos 40,000 employés, eux, doivent faire face à de longues queues d'attente. Ils doivent revoir de nombreuses transactions quotidiennement. Et c'est sur eux que nous devons compter d'abord.

L'étape suivante consiste à trouver des façons d'alerter les clients, ou les clients éventuels, au fait que la banque se réserve le droit de signaler d'elle-même ces transactions aux personnes chargées de faire respecter la loi. C'est déjà une initiative très importante, une interprétation très large de ce qui peut être considéré comme le devoir civique face à un problème fort répandu à notre époque.

Nous avons en outre établi des rapports avec les agents de la paix aux niveaux fédéral, provincial et municipal qui, grâce à leur expérience, peuvent nous aider à déceler des transactions illicites, sans pour autant que la confidentialité du client soit atteinte.

**M. Jepson:** À votre connaissance, donc, les mesures que vous avez prises vous ont-elles permis de faire la lumière sur certains cas et problèmes dont nous parlons ici?

**M. Burnett:** Il est arrivé une fois que de l'argent déposé dans l'une de nos succursales ait été clairement identifié comme provenant du marché de la drogue.

*[Texte]*

I cannot say we have been able by these initiatives to prevent the services and facilities from being so used. We do not know who is discouraged from using the facilities because of these procedures and initiatives in large cash transactions in foreign currency when the possibility of that being a reported transaction occurs. We do not have a record of one of those. They have just gone away.

**Mr. Jepson:** So when you consider the magnitude of the problem, as you have uncovered one, it really indicates that much needs to be done still to work towards trying to resolve this. Is there an ongoing process you are trying to develop to address this?

**Mr. Burnett:** Yes, there are a number of initiatives that have been recommended. There is a permanent committee of senior officers of the bank who are addressing this problem on an ongoing basis and who are into dialogue with the law enforcement officers as to techniques. There are a number of programs that have been implemented, and are being implemented, to increase awareness of the staff on the line to identify these transactions. They do not come in in a readily identifiable form. It may be only after a considerable period of time that a pattern of transactions within a particular account will lead you to conclude that it is something less than a proper business account.

**Mr. Jepson:** I come in to you as a small businessman to apply for a loan and I give you certain documentation, certain information, and you write it all down and take whatever submissions I give you. Then you go through those avenues you wish to pursue to acquire certain information. I really do not have the opportunity as a businessman, not that I am aware of, to know what is in your file; to know what you are evaluating on. You will tell me certain things. But what guarantees . . . how can I have every assurance that if there are mistakes in there . . . if someone along the line you have checked with for information, for credit references and so on . . . that I could not correct those mistakes? What options do I have, as the proposed client, to ensure that the information you have is correct?

**Mr. Ken Morrison (Vice-President, Planning, Technology and Financial Management, Royal Bank of Canada):** Mr. Jepson, on that the general practice for an individual client, if they are not satisfied with the credit decision that is made, is to discuss that with the particular branch manager, at which time there would be discussion about the evaluation and why a particular decision was a yes or no. So there would be that opportunity to know which information the branch manager had based the decision on. That is one of the areas in the draft policy the bank has submitted to the committee: that we would make the customers much more aware; there would be an opportunity there.

**Mr. Jepson:** With due respect, that really does not answer my question. We have all had those friendly discussions with the bank manager. But the bottom line is the fact there could be a reasonable chance that you have the wrong information, or somebody you have checked along the line with may want to pass along information that would not be in, say, my best interests as a proposed client. There could be many reasons.

*[Traduction]*

Je ne peux pas dire que ces initiatives nous aient permis d'empêcher nos services d'être utilisés à ces fins. Nous ne savons pas qui ces procédures et initiatives réussissent à décourager d'utiliser les services et de faire de grosses transactions en devises étrangères susceptibles d'être repérées. Nous n'avons pas de cas de cette espèce dans nos dossiers. Nous n'en avons tout simplement pas.

**M. Jepson:** L'ampleur du problème que vous avez été à même de constater montre vraiment qu'il reste encore beaucoup à faire avant de trouver une solution. Faites-vous quelque chose actuellement pour régler cette situation?

**M. Burnett:** Oui, un certain nombre de mesures ont été recommandées. En fait, un comité permanent de cadres supérieurs de la banque consulte régulièrement les agents de la paix afin de trouver des moyens de résoudre le problème. Un certain nombre de programmes ont été mis sur pied afin de sensibiliser davantage le personnel à ce genre de transactions. Celles-ci ne sont pas facilement repérables. Cela peut prendre un certain temps, parfois assez long, avant qu'une série de transactions dans un compte particulier ne permettent de conclure à des agissements illicites.

**M. Jepson:** Lorsqu'un petit homme d'affaires vous demande un prêt, il vous remet certains dossiers, certaines informations que vous prenez en note. Ensuite, vous poursuivez votre enquête selon les procédures établies. En tant qu'homme d'affaires, je n'ai pas le moyen, n'est-ce pas, de savoir ce que renferme votre dossier, ou d'en connaître la teneur. Vous me divulguez certains renseignements. Mais qu'est-ce qui me dit . . . Comment puis-je être assuré que, s'il y a des erreurs, si les renseignements que vous avez obtenus pour votre enquête de crédit sont inexacts . . . comment pourrais-je les corriger? Que puis-je faire, en tant que client éventuel, pour m'assurer que vos renseignements sont exacts?

**M. Ken Morrison (vice-président, Planification, Technologie et gestion financière, Banque royale du Canada):** Monsieur Jepson, lorsqu'un client n'est pas satisfait de la décision de la banque concernant son crédit, il peut toujours en discuter avec le directeur de la succursale, qui lui expliquera la procédure d'évaluation et les motifs de la décision. Le client peut donc savoir sur quelle information le directeur de la succursale a fondé sa décision. Cela est prévu dans le projet de politique que la banque a soumis au Comité: les clients peuvent en savoir plus long sur l'enquête.

**M. Jepson:** Sauf le respect que je vous dois, vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. Nous avons tous eu des discussions amicales avec les gérants de banque. Il se peut fort bien que vous ayez obtenu de faux renseignements, ou que quelqu'un, au cours de l'enquête, vous ait refilé de l'information qui ne servirait pas nécessairement mes intérêts en tant



[Text]

But in any event, what I am saying is if there is inaccurate information, what safeguards are there for me if . . . ? Hey, it is my file! We are discussing my situation! We want it to be a successful relationship on both your part and the person you are dealing with. If a person wants to be objective and fair about it, then there should not be anything to hide. Is that fair?

**Mr. Morrison:** No, there clearly is not.

**Mr. Jepson:** Right?

**Mr. Morrison:** Yes.

**Mr. Jepson:** And so, therefore, I think it is very important, for the individual who is trying to get a fair shake, if you will, to make sure there is not bad information. What mechanism is there in place to ensure this, other than to say that we are having a friendly discussion with the banker? I have heard lots of friendly discussions, and they were very friendly when they said *arrivederci*.

**Mr. Morrison:** Certainly the objective of the bank is to keep those discussions friendly to keep you as a customer. As I say, in the case of a particular loan, there is a fairly extensive opening up of the files for you as a small businessman to go through in terms of a bank manager's assessment of what you might or might not do in a particular business and how you finance that. There is a much greater tendency by the banks to get involved in providing advice and putting together financial packages, so in that sense a lot of the file is open. It would be very unusual if a decision was made on a credit line as a result of some incorrect information that it would not come up in the discussion or your review of the decision with the branch manager.

**Mr. Jepson:** As you go through the process, I can see the internal decision-making process of the bank itself wanting to keep its reasons, if it so chooses, to itself. Maybe there could be a way of documenting your internal process. But the information that is compiled, maybe that could be put in such a way it would be . . . You know, you are sitting there—I have sat across from a few bankers over the course of time. I had a very friendly reception, incidentally; I do not want to downplay that. But, you know, his file is there. It is not like this; and we are not sitting there and going down the—

**An hon. member:** You are looking at it upside down.

**An hon. member:** He will show it to you.

**Mr. Morrison:** I think that is one of the things we have said in the policy as well, that we would spend more time and more effort in terms of educating the public of what information they would be able to come in and look at in their particular file.

**Mr. Burnett:** Excuse me, Mr. Jepson. Mr. Parker thinks he may have something to add to the response given to your former question.

[Translation]

que client éventuel. Cela pourrait se produire, et ce, pour toutes sortes de raisons.

• 1015

Bref, comment puis-je me protéger contre des erreurs? C'est quand même mon dossier! C'est de ma situation qu'on discute! Il faut que les rapports soient clairs, tant du côté de la banque que du côté du client. Si l'on veut être objectif et juste, il ne faut rien cacher. N'est-ce pas?

**M. Morrison:** Vous avez raison, il ne faut rien cacher.

**M. Jepson:** Vous êtes d'accord?

**M. Morrison:** Oui.

**M. Jepson:** Il est donc très important que le client qui demande quelque chose puisse être assuré qu'il n'y aura pas d'erreur. Outre la possibilité d'avoir une discussion amicale avec le banquier, quel mécanisme en donne l'assurance? Des discussions amicales, j'en ai eu beaucoup, et elles ont toujours été très amicales et se terminaient par un *arrivederci*.

**M. Morrison:** Le but de la banque est de continuer à avoir des discussions amicales pour vous garder comme client. Pour un prêt, en tant que petit homme d'affaires, vous avez assez largement accès à l'évaluation du directeur de la banque en ce qui concerne les possibilités et le financement de votre entreprise. Les banques sont beaucoup plus disposées à donner des conseils et à établir des programmes de financement, de sorte que, en ce sens, vous avez largement accès à votre dossier. Si une erreur s'était glissée dans l'enquête de crédit, il serait très peu probable que cela ne ressorte pas lors d'une discussion ou d'une révision de votre cas avec le directeur de la succursale.

**M. Jepson:** La banque ne pourrait-elle pas choisir, dans tout ce processus de décision interne, de ne pas divulguer ses raisons? Il y aurait peut-être moyen de rendre votre processus interne plus visible. Les renseignements qui sont recueillis, sans doute pourraient-ils être compilés de telle sorte que . . . Vous êtes là, voyez-vous—j'ai déjà discuté avec plusieurs banquiers dans ma vie. On m'a réservé un accueil très amical, soit dit en passant; je ne veux pas le nier. Mais c'est le dossier qui compte. Ce n'est pas ainsi que cela se passe . . .

**Une voix:** Vous voyez cela à l'envers.

**Une voix:** Il vous l'expliquera.

**M. Morrison:** C'est l'une des choses que nous avons prévues dans la politique: nous consacrerons plus de temps et plus d'efforts à l'éducation du public, pour qu'il sache quelles informations il aura le droit de voir dans son dossier.

**M. Burnett:** Excusez-moi, monsieur Jepson. M. Parker aurait peut-être quelque chose à ajouter en réponse à votre question précédente.

[Texte]

**Mr. Parker:** I do not know whether you have had a chance to read the draft privacy policy of the Royal Bank that was appended to our brief. One of the key elements in that is that an individual customer does have the right to inspect his file; to challenge information he believes to be incorrect; to have it corrected if it is demonstrably incorrect; and if there is a difference of opinion as to whether it is right or not, to have that difference of opinion noted on the file.

There is a transitional difficulty, and it is that current customer files in many cases not only contain that information, but they also contain information that we regard as being competitively sensitive; our own credit scoring methods, for example. So it therefore becomes very difficult to take one document and hand it to the customer and say, there is your file; feel free to look at it.

Once we have completed the process of implementing this new proposed policy, records will be kept in such a way that the file itself—and you might want to ask Mr. Morrison for some expanded detail on this—can indeed be shown to the customer. That is the intention.

**Mr. Jepson:** I appreciate that. That is very encouraging. Obviously you are heading in the right direction in trying to achieve this goal.

Within your own banking system, what mechanisms do you have in place to ensure there is a fair process in place about the release of confidential information?

**Mr. Burnett:** You mean to either credit bureaus or to—

**Mr. Jepson:** Yes.

• 1020

**Mr. Burnett:** Ken, do you want to respond?

**Mr. Morrison:** This process again is in the materials submitted to the committee. The Royal Bank has had, for quite a number of years, a very extensive employee privacy policy, which outlines to the individual employees throughout the Royal Bank the types of information that can be released and cannot be released to third parties and the manner in which they are to do that. It is a very, very strict process.

**Mr. Jepson:** If there are any suspected abuses within your system, what measures do you take at the bank to follow through on that?

**Mr. Morrison:** With the individual employees?

**Mr. Jepson:** Yes.

**Mr. Morrison:** It would depend on the nature of the information and the number of occurrences that had taken place. It is almost like a criminal punishment process.

**Mr. Jepson:** But what is the process if you determine or suspect that there is an abuse within your bank? Do you have a mechanism or a system in place to follow through?

[Traduction]

**M. Parker:** Je ne sais pas si vous avez eu la chance de lire le projet de politique de la Banque royale sur la protection de l'information qui a été annexé à notre mémoire. L'un des principaux éléments de cette politique est le principe suivant lequel le client a le droit de consulter son dossier; de contester l'information qu'il estime injuste; de faire corriger les erreurs le cas échéant; et en cas de divergence d'opinions sur l'exactitude des renseignements, de faire inscrire une note à cet effet dans le dossier.

Cela pose un problème dans la transition, en ce sens que, dans bien des cas, les dossiers actuels des clients renferment non seulement ce genre de renseignements, mais aussi de l'information que nous considérons délicate, au plan de la concurrence; nos critères d'évaluation du crédit, par exemple. Il est donc très difficile de prendre un document et de le remettre au complet au client pour qu'il le consulte.

Une fois que ce nouveau projet de politique sera en marche, les dossiers seront tenus de manière à ce que les clients puissent les consulter—M. Morrison voudra peut-être vous donner plus de détails là-dessus. Voilà quand même le but de la politique.

**M. Jepson:** Je comprends. C'est très encourageant. Vous prenez manifestement les moyens d'atteindre votre objectif.

Dans votre système, par quels mécanismes vous assurez-vous d'avoir un processus équitable de divulgation de renseignements confidentiels?

**M. Burnett:** Vous faites allusion aux bureaux de crédit ou...

**M. Jepson:** Oui.

**M. Burnett:** Ken, vous voulez répondre à cette question?

**M. Morrison:** Le processus est expliqué dans les documents que nous avons soumis au Comité. La Banque royale a, depuis bien des années, une politique très élaborée concernant la protection des renseignements personnels qui explique la marche à suivre et le genre d'information qui peut être divulguée à des tiers. C'est une procédure très stricte.

**M. Jepson:** Que fait la banque lorsqu'elle soupçonne des abus dans le système?

**M. Morrison:** Au niveau des employés?

**M. Jepson:** Oui.

**M. Morrison:** Tout dépend de la nature de l'information et de la fréquence des incidents. C'est presque comme un processus de sanction pénale.

**M. Jepson:** Mais que faites-vous en cas d'abus réels ou de soupçon d'abus? Avez-vous un mécanisme ou un système pour tirer les choses au clair?



*[Text]*

**Mr. Morrison:** The mechanism would be referral up to the next level of management beyond that branch and to the personnel departments in the district.

**Mr. Burnett:** For disciplinary action.

**Mr. Jepson:** How many abuses are you likely to have in the course of a year? Do you have 1 or 2 or 10 or 20, or zero?

**Mr. Burnett:** I am aware of all the termination situations and not one of them has been premised on violation of that term of employment.

**Mr. Jepson:** Thank you very much.

**The Chairman:** Before I go to Mr. Allmand, Mr. Redway had a brief supplementary on one part. Then I will come back to you, Mr. Redway, for a full round.

**Mr. Redway:** Thank you, Mr. Chairman.

Dealing with the whole question of criminal profits being deposited in banks, there was a recent case—and I cannot remember what bank was involved—in St. Catharines, I believe, of a lawyer who every few days or every week trotted in with very substantial amounts of cash for deposit and then sent little children around on the alternate days with substantial deposits of cash. Would the Royal Bank in a situation like that blow the whistle on that sort of situation to the police?

**Mr. Burnett:** I think our approach to that kind of situation would be as follows—and I am remotely familiar with that situation and the lawyer was receiving and depositing foreign currency, United States dollars. If a pattern of deposits of substantial amounts of U.S. dollars by someone who was not engaged in a business in the ordinary course of which U.S. money would be received . . . In St. Catharines, which is close to the Niagara tourist area, it would be less of a phenomenon that would attract attention initially, but if that pattern were to persist I think our approach would be to require of the customer . . . If you will remember, in that case the customer had his professional accounts maintained with that branch and he carried on ordinary business, and lawyers could be conceivably engaged in some client-related activity that would oblige them to receive and deposit this money.

If we were not satisfied with the legitimacy or not convinced by the explanation as to the source and ultimate disposition of those funds, I think we would alert the customer that the circumstances are so extraordinary that we reserve the right to advise law enforcement officers of the transactions.

**Mr. Redway:** So you would in fact tell the customer that you were going to tell the police? Is that right?

**Mr. Burnett:** Yes, we would feel obliged to do that.

**Mr. Redway:** I see. Very interesting.

**The Chairman:** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** To follow up on the questions Mr. Jepson put about the access of the customer to the personal information on the banker's file, in the proposed guidelines put forward by the Canadian Bankers' Association, in article 7, it says:

*[Translation]*

**M. Morrison:** Selon la procédure, l'affaire est renvoyée à l'échelon suivant de gestion, plus haut que la succursale, au service du personnel de district.

**M. Burnett:** Pour des mesures disciplinaires.

**M. Jepson:** Combien de cas d'abus peut-il y avoir au cours d'une année? Un, deux, dix ou vingt, ou pas un seul?

**M. Burnett:** Je suis au courant de tous les renvois, et pas un seul n'est imputable à une infraction à ce chapitre.

**M. Jepson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Avant de passer à M. Allmand, M. Redway aurait une brève question supplémentaire à poser. Ensuite, M. Redway aura son tour.

**M. Redway:** Merci, monsieur le président.

A propos des profits illicites déposés dans les banques, il y a eu un cas récemment—et je ne me souviens plus quelle banque était en cause—c'était à St-Catharines, je pense, où un avocat déposait des sommes d'argent très substantielles à quelques jours d'intervalle, ou chaque semaine, puis envoyait de petits enfants, tous les deux ou trois jours, faire des dépôts substantiels. Dans un cas semblable, la Banque royale signalerait-elle cela à la police?

**M. Burnett:** Voici ce que nous ferions en pareil cas—et je suis un peu au courant de ce qui s'est passé; l'avocat recevait des sommes en devises étrangères, en dollars américains, et les déposait. Si quelqu'un déposait souvent des sommes substantielles en dollars américains alors que ses activités ne l'amèneraient pas normalement à recevoir des fonds américains . . . À St-Catharines, qui se trouve près de la région touristique du Niagara, ce n'est pas quelque chose qui attirerait l'attention au début, mais si les transactions se multipliaient, je pense que nous demanderions au client . . . Si vous vous souvenez bien, dans ce cas-là, le client avait confié ses comptes professionnels à cette succursale, pour mener ses affaires courantes, et il est concevable que des avocats aient avec certains clients des activités qui les obligent à recevoir et à déposer de l'argent.

Si nous avons des doutes quant à la légitimité de ces fonds et à leur utilisation, et si les explications du client ne nous satisfaisaient pas, nous lui dirions que, devant la particularité des circonstances, nous nous réservons le droit de signaler ces transactions aux agents de la paix.

**M. Redway:** Vous diriez donc au client que vous allez alerter la police? N'est-ce pas?

**M. Burnett:** Oui, nous nous sentirions obligés de le faire.

**M. Redway:** Je vois. C'est très intéressant.

**Le président:** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Pour faire suite aux questions de M. Jepson au sujet de l'accès des clients aux renseignements personnels se trouvant dans les dossiers de la banque, dans le projet de politique proposé par l'Association des banquiers canadiens, l'article 7 dit:

[Texte]

• 1025

Banks' customers are entitled to know what personal information is on record about them. Upon inquiry such information will be provided by the banks within reasonable time, at a reasonable cost, in a reasonable manner and in a form that the customer can understand. Bank records that are found to be inaccurate or outdated will be erased or corrected.

Now, there it says, "customers are entitled to know what personal information is on record about them", but with no limitation.

When you read the Royal Bank's proposed guidelines on privacy in article 6.1, it says:

Clients have the right to inspect, verify and correct objective personal information concerning them. This does not include subjective personal information, including opinions or credit assessments of the Bank's officers.

Now, I can understand the credit assessment by the bank's officers as being perhaps reserved, but that reservation of subjective personal information goes much beyond... It is implied that it goes much beyond the credit assessment of the bank's officers. It could include outside personal assessments that could very much affect the example that Mr. Jepson made. It could be a former business landlord with whom you might have had a dispute; did you refused to pay rent and went to court. It could include the opinions of former employers with whom you might also have had disputes. You get, in those situations, subjective opinions but coloured from one point of view.

In any case, your right of inspection does not seem to be as wide as the right of inspection set out in the Bankers' Association.

I wanted to ask you, does this exclusion from the customer, the client, the right to inspect what you call subjective personal information—I do not have any objection to the credit assessment by the bank officer, but I have this wide range of personal opinions that could be on the file from even outside the bank. Why have you excluded such a wide area? That kind of exclusion seems as wide as some of the exclusions that we have in our act for the government now, which allows them, as one member of the committee said, to drive a truck through the holes and therefore subvert what you are really saying you are going to do in the first place.

**Mr. Burnett:** I would like to defer to Mr. Parker to respond.

**Mr. Parker:** Mr. Allmand, this is one of the most difficult areas of information management and part of it is a definitional difficulty. For example, the statement that a customer is a bad credit risk is a subjective statement by our definition. What do you mean by bad?

[Traduction]

Les clients ont le droit de savoir quels sont les renseignements personnels dont disposent les banques à leur sujet. Le client qui en fait la demande aura accès à ces renseignements dans un délai raisonnable, à un coût raisonnable, de manière raisonnable et sous une forme qu'il peut comprendre. Les renseignements inexacts ou périmés seront supprimés ou corrigés.

Il est bien dit: «Les clients ont le droit de savoir quels sont les renseignements personnels dont disposent les banques à leur sujet»; il n'y a pas de restriction.

Dans le projet de politique de la Banque royale sur la protection des renseignements personnels de la clientèle, l'article 6.1 dit:

Les clients ont le droit d'inspecter, vérifier et corriger les renseignements objectifs personnels les concernant. Ils ne peuvent toutefois avoir accès aux renseignements personnels subjectifs, notamment aux évaluations de solvabilité préparées par les employés de la banque.

Je peux comprendre que l'évaluation de solvabilité faite par les employés de la banque ne soit pas divulguée, mais la réserve concernant les renseignements personnels subjectifs va beaucoup plus loin... Cela implique beaucoup plus que l'évaluation de solvabilité préparée par les employés de la banque. Cela pourrait comprendre des évaluations personnelles de l'extérieur qui pourraient être préjudiciables dans l'exemple qu'a donné M. Jepson. Il pourrait s'agir d'un ancien homme d'affaires avec qui vous auriez eu un différend; peut-être même des poursuites judiciaires. Cela pourrait comprendre les opinions d'anciens employés avec lesquels vous auriez pu aussi avoir des différends. Dans ces cas, vous auriez des opinions subjectives, mais préconçues.

De toute façon, le droit d'inspection que vous vous réservez ne semble pas être d'aussi grande portée que celui de l'association des banquiers.

Je voulais vous demander ceci: cette exclusion concernant l'accès des clients à ce que vous appelez des renseignements personnels subjectifs—je n'ai pas d'objection à ce que vous ne divulguiez pas l'évaluation de solvabilité préparée par les employés de la banque, mais il y a quand même toute une série d'opinions personnelles provenant de sources extérieures qui paraissent dans le dossier. Pourquoi l'exclusion est-elle d'aussi vaste portée? Cette exclusion semble aussi vaste que celles prévues dans notre loi au sujet du gouvernement, qui permet, comme un des membres du Comité l'a dit, de faire à peu près le contraire de ce que vous prétendez.

**M. Burnett:** Je vais demander à M. Parker de répondre à cette question.

**M. Parker:** Monsieur Allmand, vous touchez là à l'un des éléments les plus difficiles de la gestion de l'information, et le problème en est un, partiellement, de définition. Par exemple, d'après notre définition, le fait de dire qu'un client est un mauvais risque est une déclaration subjective. Qu'entendez-vous par mauvais risque?



[Text]

**Mr. Allmand:** When the bank's officers do it that is their business—

**Mr. Parker:** In other words, unless you are very careful in training your staff who are collecting credit opinions of other credit grantors on a particular account, they might well be told, Mr. X is a bad credit risk. That is not appropriate information for us to collect or record or base credit decisions on. Another version of exactly the same statement that is regarded as objective is, we would not extend credit to this individual at this time. Or, we would extend credit only to x dollars at this time.

What we are trying to avoid is sloppy information practices, both on the part of our own staff and in what they collect from other organizations. In some cases, we know what their information standards are—for example, if they are another bank. In other cases, we might not be as familiar with them. We have to protect, obviously, the privacy rights of the customer. We also have to worry about the rights of the individual bank employees and the professional credit assessment process that they are paid to perform and the privacy rights of the sources of information.

• 1030

Suppose a customer has an argument with his landlord and has gone to court, and the landlord has given us an absolutely terrible report on the customer, saying he never paid his bills and that he had to take him to court and so on. Objective portions of that information should certainly be recorded and revealed to the customer if he asks to see them. If there is a court dispute, that is an objective matter. What the decision is in the court dispute is an objective matter. Whether or not we feel that is a material item in assessing credit for that individual would depend on how many similar items there are and a lot of other factors: the kind of security provided, the kind of credit being requested and so on.

The purpose of this definition—and we certainly recognize the semantics involved between objective and subjective and so on—is to clarify for our staff and for the customer a cleaner and a more precise approach to what information we collect and what we use. It is certainly our intent, and I think it is elsewhere stated in here; in fact, in the following one, the principal reasons for credit decisions, under section 6.(2). If we refuse credit, we would say: We have been told by three other references, whose names you gave us, that you did not meet your obligations. Those are objective facts and we would reveal that to the customer.

**Mr. Allmand:** So you would say that to the customer, so he has a chance to respond to that if he thinks the information is inaccurate.

**Mr. Parker:** Yes. I would like to ask, if I may, if Mr. Morrison could go on from there, because the implementation of this code, which is planning for that, is now under way.

[Translation]

**M. Allmand:** Quand ce sont les employés de la banque qui le disent, c'est leur affaire . . .

**M. Parker:** Autrement dit, à moins de très bien instruire le personnel chargé de recueillir des opinions en matière de solvabilité au sujet d'un client particulier, il pourra très bien accepter de se faire dire que M. X est un mauvais client. Ce n'est pas le genre de renseignement que nous devons recueillir, ou inscrire dans le dossier, ou sur lequel baser nos décisions de crédit. La même déclaration pourrait être considérée comme un renseignement objectif et nous inciter à ne pas accorder de crédit à ce client, pour le moment. Ou nous pourrions lui accorder une certaine marge de crédit seulement.

Ce que nous tentons d'éviter, ce sont de mauvaises méthodes de cueillette de l'information, tant du côté de nos employés que des autres organisations auxquelles nous faisons appel. Parfois, nous connaissons les critères d'une autre banque, par exemple, en matière de cueillette de l'information. Dans d'autres cas, nous n'en savons pas autant. Nous devons évidemment sauvegarder le droit du client à la protection des renseignements personnels. Nous devons aussi protéger les droits des employés de la banque, ainsi que la procédure d'évaluation de solvabilité que suivent ces employés dans le cadre de leurs fonctions, et la confidentialité des sources d'information.

Disons qu'un client a un malentendu avec son propriétaire et que l'affaire est menée en cour, où le propriétaire raconte comment le client ne paye jamais ses comptes, comment il a dû le traîner en cour, etc. Les éléments objectifs de ce témoignage doivent être enregistrés et divulgués au client s'il le demande. Si l'affaire est menée devant les tribunaux, elle devient une question objective, tout comme la décision du juge. Quant à savoir si la plainte du propriétaire devrait influencer notre décision au sujet de la solvabilité du client, tout dépendra du nombre d'épisodes semblables qui se sont déroulés et de bien d'autres facteurs: par exemple, le genre de garantie offerte, le crédit demandé, etc.

Nous comprenons fort bien la distinction entre objectif et subjectif, et c'est pourquoi l'objet de cette définition est de permettre à notre personnel, ainsi qu'à nos clients, d'avoir une idée plus précise du genre de renseignements que nous demandons et que nous utilisons. C'est vraiment là notre objectif, et je crois d'ailleurs que c'est énoncé ailleurs dans le document; en fait, vous trouverez au paragraphe 6(2) les principales raisons justifiant les décisions concernant les demandes de crédit. Dans les cas où une demande de crédit est rejetée, nous expliquons au client que trois références, dont il nous a communiqué les noms, ont déclaré qu'il ne s'acquittait pas de ses obligations. Ces renseignements sont objectifs, et nous n'hésitons pas à les divulguer au client.

**M. Allmand:** Donc, vous en informez le client, afin qu'il puisse répliquer s'il estime que les renseignements sont inexacts.

**M. Parker:** Oui. Si vous le permettez, j'aimerais que M. Morrison poursuive l'explication, car il est au courant de la mise en application du code qui est actuellement en voie de préparation.

*[Texte]*

**Mr. Allmand:** This is still described as a proposed policy on individual client privacy. Does this mean it is not in effect yet, but that it is intended to be? Could you tell us when you expect it will be in force?

**Mr. Morrison:** Many parts of the policy, Mr. Allmand, are in effect now and have been for quite a number of years. I think the error is that the general public awareness of the fact that we have this sort of policy, for example, as part of the implementation process . . . The training of staff, the types of disclosure procedures and firming them up, as Mr. Parker has described, would be part of that process, so it would certainly go on for a number of years.

If I may add this in answer to your previous question on the disclosure, certainly we would consider information we collect from third parties, with the permission of our client, as objective information. So in the customer's file, when we show it to him, would be the fact that we have received a report from XYZ organization from which they approved the collection of information, and this is what they said.

**Mr. Allmand:** Okay, that is good. On another point, Mr. Chairman, the Royal Bank is one of the participants or partners in the VISA credit card, now with several other banks and financial institutions, and this can be used now with personal banking machines. There is a plan—I understand it is just a matter of time—when these cards will be interchangeable in other banking machines in Canada and in the United States. The Bank of Montreal card is already . . . I have a Royal Bank VISA card and I have not received a notice yet as to when it will be capable of being used in these other banking machines in Canada and the United States.

Now, this provides a great convenience to customers because they can get money and do transactions at any time of the day in all parts of Canada. But it appears to me it might also provide for a greater risk, that personal information will be easily available on a much wider basis since so many people are participating in these banking machines and different banks and different financial institutions.

I wanted to ask you what is done in that situation, where we use our cards to access machines in other banks and in the United States and so on? In your opinion, what is the risk that personal information can get out of your own Royal Bank control, and what can be done to protect against that? Or can nothing be done? And does this mean some of the information stored on customers will be stored in the United States or will flow across the border to the United States if we are able to use this CIRA system or whatever the international systems are on that?

**Mr. Burnett:** The service products in which we are involved I guess are called Interac and Plus. Mr. Morrison again I think can provide you with information as to the technical operation of those systems and I think can persuade you that there are to be no concerns such as you have expressed.

*[Traduction]*

**M. Allmand:** Vous parlez encore d'une politique proposée en matière de divulgation des renseignements personnels des clients. Dois-je comprendre qu'elle n'est pas encore en vigueur, mais qu'elle le sera sous peu? Quand prévoyez-vous la mettre en vigueur?

**M. Morrison:** Bien des éléments de la politique sont déjà en vigueur, monsieur Allmand, depuis déjà bien des années. Je crois que le malentendu tient au fait que le grand public n'est pas au courant de l'existence de cette politique, et c'est ce que nous cherchons à corriger . . . Le processus de mise en application, comme M. Parker l'a expliqué, comprend la formation du personnel, l'élaboration et le raffermissement des méthodes de divulgation des renseignements, chose qui peut se poursuivre pendant encore quelques années.

J'aimerais ajouter un détail en réponse à votre question de tout à l'heure au sujet de la divulgation. Les renseignements qui nous sont communiqués par des tiers, avec l'autorisation du client, sont considérés comme étant objectifs. Donc, si le client demande à voir son dossier, il y trouvera le rapport de telle ou telle organisation qu'il nous a autorisés à consulter, et pourra en prendre connaissance.

**M. Allmand:** Très bien. J'aimerais maintenant prendre une autre tangente, monsieur le président. La Banque royale, au même titre que plusieurs autres banques et institutions financières, est l'un des participants ou associés au système de carte de crédit Visa, qu'il est maintenant possible d'utiliser dans les guichets automatiques. Il est question que d'ici peu de temps, ces cartes puissent être utilisées dans d'autres guichets automatiques à travers le Canada et les États-Unis. La carte de la Banque de Montréal est déjà . . . Je suis détenteur de la carte Visa de la Banque royale et je n'ai encore reçu aucun avis m'informant que je peux m'en servir dans d'autres guichets automatiques.

Ce système est très pratique pour les clients, car il leur permet d'obtenir de l'argent et de faire des transactions 24 heures sur 24, n'importe où au pays. Mais il me semble aussi que cela augmente le risque que les renseignements personnels soient beaucoup plus facilement accessibles, étant donné qu'un si grand nombre de personnes se servent des guichets automatiques dans les différentes banques et institutions financières.

Que faites-vous pour pallier ce risque lorsque vos clients utilisent leurs cartes dans les guichets d'autres banques aux États-Unis et ailleurs? À votre avis, quelles sont les possibilités que des renseignements personnels soient malencontreusement divulgués par la Banque royale, et que peut-on faire pour protéger les clients? Est-ce qu'il y a quelque chose à faire? Est-ce que cela veut dire que certains des renseignements que vous avez recueillis sur vos clients sont emmagasinés aussi aux États-Unis ou risquent d'y être transmis par l'utilisation du système CIRA ou de tout autre système international?

**M. Burnett:** Les services que nous utilisons s'appellent Interac et Plus. Encore une fois, je crois que M. Morrison est mieux placé pour vous parler des aspects techniques de ces systèmes et pour vous convaincre de leur parfaite sécurité.



**[Text]**

**Mr. Morrison:** You are quite correct. As you describe it, with the service process now used you could take your Royal Bank card, for example, and use an automated banking machine that might be on the premises of the Bank of Nova Scotia or a member bank of the Plus network in the United States. But in those particular cases the risk of information moving out of the Royal Bank is no greater than if you were using your card and the machine on Royal Bank premises. The customer name is not attached to the transaction at all.

So when you use your card in that machine, first of all you use your personal identification number, which comes through to the Royal Bank and never goes to the other organization that owns the machine. It comes through the Royal Bank. We verify that that is you. We send the message back and say it is fine to the machine and say it is fine to carry out that transaction. No information remains in that machine, other than the fact that a transaction for a particular card number and a particular amount has taken place. No customer name is attached to it. Your personal identification number, all the way through that communication line, wherever the machines might be located, is encrypted, so that if it were intercepted at any point it would be ineligible.

**Mr. Allmand:** So even if I use it in a bank in, let us say, Hyannis Port, Massachusetts, and that little bank is giving me the money on the spot, even though it may be a couple of hundred bucks, because you are in the system with them as the Royal Bank, let us say, it is a guarantee that they will get paid without their knowing anything about me. Is that how—

**Mr. Morrison:** They will get paid and they will not know your name. In fact, they would have less information than through the more traditional practice of taking a personal cheque into a bank, where they would know it was you because it is your cheque and in fact would generally be requesting several pieces of identification. In this case you select your personal identification number from the bank that has issued you the card and that remains your number solely. No one else ever becomes familiar with that number.

**Mr. Burnett:** It all happens in megaseconds.

**Mr. Allmand:** It is a very great convenience to customers, there is no doubt about that.

**The Chairman:** Mr. Burnett, I wanted to get your comments vis-à-vis your own employee privacy. We always think of the Privacy Act vis-à-vis customers and clients of the bank; but you have within the whole banking industry some 150,000 employees. I see from the documents you have left with us your circular on employee privacy. It seems to be very sophisticated. If they want to get access to their own records, you have a system to resolve it as well with the personnel officer.

But I suppose if we were to talk to employees, they might say, well, first of all, we are non-unionized, and so there is not the protection of the union if there is a disagreement. They probably feel they are at quite a disadvantage if there is a

**[Translation]**

**M. Morrison:** Vous avez entièrement raison. Comme vous dites, selon le système actuel, vous pouvez utiliser votre carte de la Banque royale dans le guichet automatique de la Banque de Nouvelle-Écosse, par exemple, ou de toute autre banque affiliée au réseau Plus des États-Unis. Mais à ce moment-là, vous ne risquez pas plus de transmettre des renseignements à votre sujet que si vous utilisiez le guichet automatique d'une succursale de la Banque royale. Le nom du client ne figure jamais nulle part.

Lorsque vous insérez votre carte dans la machine, vous devez d'abord inscrire votre numéro personnel d'identification, qui est transmis à la Banque royale, mais n'est jamais communiqué à l'institution financière où se trouve le guichet que vous utilisez. Votre numéro va directement à la Banque royale, qui vérifie que vous êtes bien le propriétaire de la carte. Une fois cela confirmé, un code est transmis au guichet qui lui permet d'exécuter la transaction demandée. Aucun renseignement n'est emmagasiné dans le guichet, sauf le montant de la transaction et le numéro de la carte. Le nom du client ne figure jamais nulle part. Pendant toute la communication, peu importe où se trouve le guichet automatique, le numéro personnel d'identification est encodé, de sorte qu'il serait inutilisable s'il était intercepté.

**M. Allmand:** Donc, même si je me sers de ma carte, par exemple dans une banque de Hyannis Port, au Massachusetts, et que cette banque, qui fait partie du même réseau que la Banque royale, me donne de l'argent sur-le-champ, même quelques centaines de dollars, cette banque se fera rembourser sans jamais rien savoir à mon sujet. Est-ce bien...

**M. Morrison:** La banque se fera rembourser sans jamais connaître votre nom. En fait, elle aura moins de renseignements à votre sujet que si vous vous étiez présenté en personne pour encaisser un chèque personnel, car, à ce moment-là, vous auriez été tenu de présenter plusieurs pièces d'identité. Mais avec ce système, vous choisissez votre numéro personnel d'identification à la banque qui vous a émis la carte, et ce numéro demeure exclusivement le vôtre. Personne d'autre n'en prendra jamais connaissance.

**M. Burnett:** Tout ce produit en une fraction de seconde.

**M. Allmand:** Il n'y a pas de doute là-dessus; c'est extrêmement pratique pour les clients.

**Le président:** Monsieur Burnett, je voudrais discuter avec vous de votre politique concernant la protection des renseignements personnels de vos employés. Nous pensons toujours à la Loi sur la protection des renseignements personnels en termes de protection des clients de la banque; cependant, le secteur bancaire compte quelque 150,000 employés. Dans la trousse de documents que vous nous avez remise, vous avez une brochure portant sur le droit de l'employé au secret. Ça me semble être très complet. Si l'employé veut avoir accès à son dossier personnel, la banque a établi un système touchant aussi les mesures à prendre par l'agent du personnel.

Mais je me demande si, en discutant avec les employés, nous ne risquons pas de nous faire dire: eh bien, nous ne sommes pas syndiqués, et nous n'avons donc pas cette protection en cas de désaccord. Ils ont sans doute l'impression que la banque a le

*[Texte]*

disagreement, and in resolving that disagreement as to what is on their file. Could you just describe for the committee your own banking mechanism for resolving that dispute, particularly with a view to protecting what we would see as a legitimate interest of the employee?

**Mr. Burnett:** Just as a preliminary, Mr. Chairman, I do not think they feel the absence of a union makes their position any weaker in dealing with us on personnel matters. But we do have quite a comprehensive program of privacy with regard to our employees, and I will ask Mr. Parker to elaborate on that.

• 1040

**Mr. Parker:** Since you have in front of you the extract from the personnel manual, all of them are under regular review and update based among other things on stated employee desires. They quite clearly specify there what information is held by the bank and how it is stored, whether it is on the employee's main file or whether it is kept separately, as in the case of medical records and charitable donations, for example. They have the right to examine that file and can exercise that at will. That is certainly done on an annual basis with staff reviews. Where there is a disagreement about the accuracy of any information, they have the right to challenge it and have it corrected. As with customers, if that disagreement cannot be resolved the disagreement itself is noted.

In addition to those kinds of procedures, which are quite open and clearly identify the employee, we have a number of complaint mechanisms within the bank which are anonymous. The RSVP system, for example, which allows employees of the bank to complain or criticize or ask for clarification about reasons of bank policy without their identity being revealed. They send that to a specific identified office in the bank which then directs it to the appropriate area of the bank, whether it is personnel or the employee's own department or whoever it might be. Those answers are published in many cases without identifying the employee. The confidentiality of that process is very highly valued within the bank.

Does that answer...? Are there areas specifically within the section from the personnel manual that you had questions about, Mr. Thacker?

**The Chairman:** Does it go beyond the personnel manager if an employee thinks something is incorrect and puts a notation on his or her file that he or she disagrees with that information? Is there a mechanism to go beyond the personnel manager to the branch manager and up to regional headquarters if necessary to have that resolved?

**Mr. Burnett:** Yes. Conflicts can be taken ultimately to the—

**Mr. Morrison:** Right to the chairman.

**Mr. Burnett:** —chairman, but usually do not go beyond the regional management or district management.

*[Traduction]*

gros bout du bâton lorsqu'il s'agit de régler les différends au sujet du contenu des dossiers personnels. Pourriez-vous nous expliquer le système de règlement des conflits de la Banque royale, et particulièrement ce que vous faites pour protéger les intérêts tout à fait justifiables des employés?

**M. Burnett:** Tout d'abord, monsieur le président, je tiens à préciser que nos employés ne s'estiment pas lésés par l'absence d'un syndicat lorsqu'il s'agit de régler des questions de personnel. Nous avons néanmoins établi un programme exhaustif de protection des renseignements confidentiels de nos employés, et je vais inviter M. Parker à vous en parler.

**M. Parker:** Vous avez devant vous un extrait du manuel du personnel qui fait périodiquement l'objet d'une mise à jour en fonction, entre autres choses, des souhaits exprimés par les employés. Le règlement précise exactement quel genre de renseignements la banque peut détenir et comment elle doit les entreposer, s'ils doivent être versés au dossier principal de l'employé ou dans un endroit séparé, comme dans le cas des dossiers médicaux et des dons de charité, entre autres. L'employé a le droit de consulter n'importe quand son dossier, et tous le font annuellement, dans le cadre de leur évaluation du rendement. Lorsqu'il y a une divergence d'opinions quant à l'exactitude des renseignements, l'employé a le droit de contester et de faire corriger son dossier. Comme pour les clients, s'il est impossible de résoudre le différend, la chose est prise en note.

Outre ce genre de situation où l'identité de l'employé est clairement mise au jour, il existe d'autres mécanismes de dépôt de plaintes où l'identité de l'employé n'est pas révélée. Par exemple, il y a le système RSVP, en vertu duquel les employés de la banque peuvent soulever des plaintes, critiquer certaines choses ou demander des précisions au sujet des politiques de la banque sans avoir à se nommer. La demande est envoyée à un agent particulier de la banque qui l'achemine au secteur pertinent, qu'il s'agisse du service du personnel, du service où l'employé est affecté, ou ailleurs. Très souvent, la réponse à la demande est publiée sans que l'employé soit identifié. L'aspect confidentiel de ce mécanisme est très apprécié des employés de la banque.

Est-ce que ça répond à...? Aviez-vous des questions particulières au sujet de certaines parties du manuel du personnel, monsieur Thacker?

**Le président:** Si un employé ajoute une note à son dossier contestant un renseignement qui y est contenu, est-ce que l'affaire va plus loin que le gérant du personnel? Y a-t-il un mécanisme en vertu duquel la plainte peut être transmise du gérant du personnel au gérant de la banque et même, au besoin, au bureau régional?

**M. Burnett:** Oui. Il est possible de transmettre les conflits jusqu'au...

**M. Morrison:** Jusqu'au président.

**M. Burnett:** ... président, mais généralement, cela ne dépasse pas le bureau régional ou de district.



[Text]

**The Chairman:** Thank you. Mr. Redway do you have a question or two?

**Mr. Redway:** Yes, I just had one question, Mr. Chairman. In relation to your proposed policy on individual client privacy and particularly with respect to the question of the right of inspection that we have been discussing, I take it that is because it is a proposed policy. I take it that is something new and is not one of these traditional things that you have had for years and years, that aspect of it. Is that correct, the right of inspection on the part of the customer?

**Mr. Morrison:** It has been there to a degree when the customer was asking about the reason for a particular decision. But it is something, you are quite correct in saying, that our implementation of this policy is something that would be advised to the client and strengthened in training to the staff.

**Mr. Redway:** You have indicated that you believe in the right of self-policing and that you do not think we should be interfering with your policies in that respect. If you think that is a good idea to have the customer have the right of disclosure of this information and we think it is a good idea, what would be wrong with us requiring you and all of your competitors to do that sort of thing?

**Mr. Burnett:** They are already doing it.

**Mr. Redway:** But they are not already doing it because he has indicated that this is something new.

**Mr. Burnett:** The records will now be maintained in a manner that will permit that inspection. If the degree of regulation of the committee would contemplate recommending were to be confined to that—

**Mr. Redway:** You would have no objection?

**Mr. Burnett:** No objection, but I would be a little apprehensive that it might go beyond that—

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Burnett:** —into areas where we think that because of our knowledge of how our business works, the mechanics of it, that we might be more effective in dealing with it, because we start from the position that we regard the need to do this sort of thing as of a permanent business interest to us and we are driven by that motivation. We are *ad idem* with our customers in this area of the desire to protect confidentiality.

• 1045

**Mr. Redway:** Sometimes, though, desires are driven by the fear that the state will intervene, rather than a need to do it for one's own competitive advantage. Are you aware whether any of your competitors now and for any period of time have had this right of inspection?

**Mr. Morrison:** I was just going to add, if I may, that it is important, I think, that we put a perspective to the right of inspection, because it has been a long practice; it has been there for years and years, from the days of passbooks for current accounts, for example, to be able to come in and have all the transactions recorded, those items that come through,

[Translation]

**Le président:** Merci. Monsieur Redway, vous aviez des questions?

**M. Redway:** Oui, monsieur le président, j'avais une question. Vous ai-je bien compris lorsque vous parliez de votre politique proposée au sujet de la protection des renseignements personnels des clients, particulièrement en ce qui concerne le droit d'inspection des dossiers dont nous parlions tout à l'heure? Si j'ai bien compris, il s'agit d'une nouvelle politique, et non pas de quelque chose qui existe depuis des années. Est-ce que c'est bien cela?

**M. Morrison:** Cette politique existait déjà dans une certaine mesure pour les cas où le client demandait la justification d'une décision particulière. Mais vous avez parfaitement raison de dire que le client doit être mis au courant de l'existence de cette politique, et la formation que nous donnons à notre personnel a pour but d'en renforcer l'application.

**M. Redway:** Vous avez déjà fait savoir que vous êtes en faveur de l'autoréglementation des banques et qu'à votre avis, le gouvernement ne devrait pas s'ingérer dans vos affaires à cet égard. Si effectivement vous croyez, comme nous, qu'il serait bon pour le client de pouvoir consulter son dossier, quel mal y aurait-il à ce que le gouvernement exige que vous et tous vos concurrents le fassiez?

**M. Burnett:** Cela se fait déjà.

**M. Redway:** Pas du tout, puisque le témoin a dit qu'il s'agissait d'une nouvelle politique.

**M. Burnett:** Les dossiers seront maintenant tenus de façon à permettre ce genre d'inspection. Si les règlements que le Comité envisage de recommander se limitent à ce...

**M. Redway:** Vous n'y verriez pas d'objection?

**M. Burnett:** Non, mais je craindrais que cela aille trop loin...

**Des voix:** Voyons!

**M. Burnett:** ... et touche à des domaines où, étant donné notre connaissance du secteur, nous estimons être en meilleure position pour régler les problèmes. Nous partons du principe qu'il est dans notre intérêt de permettre ce genre de choses, et c'est ce qui nous motive à le faire. Nous sommes sur la même longueur d'onde que nos clients pour ce qui est d'assurer la confidentialité des renseignements.

**M. Redway:** Mais il peut parfois arriver que la bonne volonté soit motivée par la crainte que l'État n'intervienne, plutôt que par un besoin de solidifier sa compétitivité. Savez-vous si vos concurrents ont jamais accordé à leurs clients ce droit d'inspection?

**M. Morrison:** Je voulais ajouter quelque chose, si vous le permettez. Je crois qu'il est important de se rappeler que le droit d'inspection existe depuis très longtemps, depuis l'époque des carnets de banque. Le client a toujours eu le droit de faire inscrire toutes les transactions qui ont été enregistrées à son compte. Mais je pense que lorsque vous parliez de crédit, vous

[Texte]

and those sorts of things. I think you were referring primarily to the lending side and the credit decisions.

**Mr. Redway:** Exactly. Any information on which you are basing your decisions as to the accuracy of it, particularly that right. I think we have all had this apprehension that you could have something in your file which is prejudicial and incorrect and that, at the moment at least, there is certainly nothing to compel you to give that information. From what you have said and from my own personal perception, I have the impression that the banks have not always been forthcoming with this information. You have indicated that you are contemplating now making this a rule as far as the Royal Bank is concerned. I have to assume as well, again from my own experience, that this is not a rule as far as at least some of your competitors are concerned, and it seems to me it is something this committee should consider very seriously giving your customers the right, as of law, to inspect and verify whether the information you are basing your decisions on is accurate, in their view, or not.

**Mr. Burnett:** Mr. Parker, would you like to respond to that?

**Mr. Parker:** Two points I think. There are cases in provincial jurisdiction, for example, in which people have been given the right in law to inspect their files, at credit bureaux, for example. In a number of provinces they have that legal right to see the file and correct inaccuracies.

**Mr. Redway:** In a credit bureau.

**Mr. Parker:** Yes.

**Mr. Redway:** Not at a bank.

**Mr. Parker:** We are federally regulated.

**Mr. Redway:** Right.

**Mr. Parker:** I think it is also important to understand quite clearly, when we say that this is something new, the extent to which it is new. I do not think anyone—

**Mr. Redway:** You have always shown me my passbook.

**Mr. Parker:** No, no, far beyond that. We can only speak for the Royal. We would say that, yes, it is generally our policy and always has been to show customers their file. We would not argue that in some cases with some managers, with some lending officers, some styles of record keeping, there would be things on that file that the manager would quite clearly say he would not show the customer. What we are attempting to do is to make it universal that it is a rule that the customer is entitled to see his file; that you can hand him the card. As a precursor to that we have to make some slight changes in our information-handling rules. We took a survey, a copy of which you have along with this brief, about two years ago of 2,000 respondents. One of the questions asked was what organizations were most likely to allow you to see your file and to make changes in it if there is incorrect information? The banks were at the top of the list by a long margin. That belief on the part of customers, we would suggest, is based on their own experi-

[Traduction]

faisiez surtout allusion aux décisions relatives aux demandes de prêts.

**M. Redway:** Précisément. Je parlais de tous les renseignements sur lesquels vous vous fondez pour décider de la solvabilité d'un client, et particulièrement de son droit de consulter son dossier. Je crois que nous avons tous craint à un moment ou à un autre de trouver dans notre dossier un renseignement faux et préjudiciable et que, pour le moment du moins, rien n'oblige la banque à nous en faire part. À partir de ce que vous avez dit, et d'après ma propre perception de la situation, j'ai l'impression que les banques n'ont pas toujours dévoilé volontairement ces renseignements. Vous avez dit que vous envisagiez la possibilité de rendre cette divulgation obligatoire à la Banque royale. Encore une fois, mon expérience me porte à croire que cette règle n'existe pas chez certains de vos concurrents. À mon avis, il faudrait peut-être que ce Comité envisage très sérieusement de donner, dans une loi, le droit aux clients d'examiner leur dossier pour déterminer si les renseignements sur lesquels la banque se fonde pour prendre ses décisions sont à leur avis précis ou non.

**M. Burnett:** Monsieur Parker, voulez-vous répondre?

**M. Parker:** Deux choses. Il y a des provinces, par exemple, qui ont adopté des lois donnant aux gens le droit d'examiner leur dossier dans les bureaux de crédit. Dans certaines provinces, le droit de vérifier et de corriger son propre dossier est garanti par la loi.

**M. Redway:** Les dossiers qui sont conservés dans un bureau de crédit.

**M. Parker:** Oui.

**M. Redway:** Pas ceux des banques.

**M. Parker:** Les banques sont assujetties à des règlements fédéraux.

**M. Redway:** D'accord.

**M. Parker:** Je pense qu'il importe aussi de comprendre le contexte lorsque l'on dit que c'est quelque chose de nouveau. Je doute que personne...

**M. Redway:** Vous m'avez toujours montré mon carnet de banque.

**M. Parker:** Mais ça va beaucoup plus loin que cela. Nous ne pouvons parler que pour la Banque royale et dire qu'en général, notre politique a effectivement toujours été de permettre à nos clients de consulter leur dossier. Il va sans dire que dans certains cas, certains gérants, certains agents de prêt ont des façons de tenir les dossiers qui font que certains renseignements qui y sont contenus ne peuvent absolument pas être divulgués au client. Ce que nous voudrions, c'est qu'une règle universelle soit adoptée permettant aux clients de consulter leur dossier, obligeant en fait les banques à leur remettre les renseignements demandés. Au préalable, il va falloir apporter quelques légères modifications aux règles concernant le traitement des données. Il y a environ deux ans, nous avons mené une enquête auprès de 2,000 personnes. Nous vous avons fourni, avec le mémoire, copie des résultats. Parmi les questions auxquelles il fallait répondre, nous avons demandé quelles organisations étaient les plus susceptibles de



[Text]

ence. They had, for example, a great deal more confidence in their ability to see their files in banks, where there is no legal regulatory requirement than with governments where we have the Privacy Act and the Access to Information Act in place and have had for some years.

**Mr. Redway:** The conclusion is you would not object to having this enshrined in law.

**Mr. Parker:** We would not object to having the right to inspect a file enshrined in law, no. Adherence to the OECD guidelines as a requirement . . .

• 1050

The difficulty that is raised is evidenced, I think, if you have examined and compared our proposed policy to the guidelines. One of the eight principles under the OECD guidelines is that information will be destroyed when it is no longer being used for the purpose for which it was collected. We support that principle, but against it we have to put the legal obligation in Canada to maintain certain information long past the cessation of account activity.

So the guidelines require interpretation industry by industry and even company by company because our methods differ. One of the things we would very much like to see as in industry, I think, and certainly as one company, is a greater amount of activity on the part of the government in encouraging the adoption and implementation of privacy codes and information handling practices based on the OECD guidelines. That is from its inception a basis for voluntary self-regulation; in fact, it was designed originally specifically to avoid the rigidities of government regulation that appeared in a number of European nations' data control and data protection acts.

As I think the committee members may be aware, since the signing of the guidelines by the Government of Canada two years ago, their encouragement of private sector activity has been limited to the first press release and announcement that encouraged companies to do that. We think it would be helpful for awareness of customers and for the broadening of acceptance of these principles if government were more active in encouraging their adoption in a voluntary way.

**Mr. Redway:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Mr. Burnett, Mr. Parker, Mr. Morrison, again I speak for the committee in thanking you for giving us your brief and appearing in person. I am always astounded in my own mind at how much better I understand the situation after we have heard witnesses. In spite of the fact that you have read the brief and as good as they are, it is always helpful

[Translation]

permettre aux gens de voir leur dossier et d'y apporter des changements advenant des erreurs. Les banques étaient les premières sur la liste et devançaient de loin tous les autres. À notre avis, l'opinion des clients est fondée sur leur expérience. Par exemple, les gens semblaient croire qu'ils avaient de bien meilleures chances de pouvoir consulter leur dossier bancaire—alors qu'il n'existe aucun règlement officiel obligeant les banques à le faire—que leur dossier gouvernemental, malgré l'existence, depuis quelques années déjà, de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Redway:** Donc, vous ne vous opposeriez pas à ce que ce droit soit enchâssé dans la loi.

**M. Parker:** Effectivement, nous ne nous opposerions pas à ce que le gouvernement garantisse dans une loi le droit de consulter un dossier. L'exigence relative au respect des directives de l'OCDE . . .

Si vous avez pris connaissance de ces directives et que vous les avez comparées à notre politique proposée, vous verrez où se trouve la difficulté. Un des huit principes sur lesquels sont fondées les directives de l'OCDE est que tout renseignement dont l'objectif original a été réalisé doit être détruit. Nous appuyons ce principe, mais tenons compte du fait qu'au Canada, la loi stipule que certains renseignements doivent être conservés bien après la fermeture d'un compte.

Il faut donc que ces directives soient interprétées individuellement par chaque secteur, et même par chaque compagnie, car les méthodes varient d'un endroit à l'autre. Notre secteur et, je crois, notre banque voudraient que le gouvernement encourage plus activement l'élaboration et la mise en vigueur de codes de protection des renseignements personnels et de méthodes de traitement des données fondés sur les directives de l'OCDE. Au départ, cela encouragerait l'autoréglementation volontaire des organisations; en fait, ces directives avaient pour but à l'origine de contourner le problème de la rigueur des règlements gouvernementaux que l'on retrouve dans les lois sur le contrôle et la protection des données des divers pays européens.

Les membres du Comité n'ignorent pas que depuis qu'il est devenu signataire des directives, il y a deux ans, le gouvernement du Canada s'est contenté de publier un premier communiqué de presse et une annonce encourageant les compagnies du secteur privé à entreprendre ce genre d'activité. Nous croyons qu'au niveau de la sensibilisation des clients et de l'acceptation généralisée de ces principes, il serait utile que le gouvernement encourage plus activement leur adoption de façon volontaire.

**M. Redway:** Merci.

**Le président:** Monsieur Burnett, monsieur Parker, monsieur Morrison, au nom du Comité, je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui et de nous avoir présenté votre mémoire. Je suis toujours étonné de voir à quel point je peux mieux comprendre une situation après avoir discuté avec les témoins. Malgré la lecture de votre mémoire très exhaustif, il est

[Texte]

to have somebody elaborating on the points and answering questions that come up. So thank you ever so much for your time and hard work on our behalf.

We stand adjourned.

[Traduction]

toujours bon de pouvoir discuter plus à fond de certaines choses et de pouvoir obtenir des réponses à nos question. C'est pourquoi je vous remercie infiniment pour votre temps et pour tout le travail que vous avez mis à nous préparer cet exposé.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES/TÉMOINS

### *From the Canadian Bankers' Association:*

Robert M. MacIntosh, President;  
Robert R. Parker, Chairman, Task Force on Privacy.

### *De l'Association canadienne des banquiers:*

Robert M. MacIntosh, président;  
Robert R. Parker, président du Groupe de travail sur la confidentialité.

### *From the Royal Bank of Canada:*

Jack Burnett, Senior Vice President and General Counsel;  
Robert R. Parker, Chief Advisor, Government Affairs and Public Policy;  
Ken Morrison, Vice President, Planning, Technology and Financial Management.

### *De la Banque royale du Canada:*

Jack Burnett, premier vice-président et conseiller général;  
Robert R. Parker, conseiller principal, Affaires gouvernementales et politique générale;  
Ken Morrison, vice-président, Planification, technologie et gestion financière.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Wednesday, June 11, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le mercredi 11 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

---



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 11, 1986

(27)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, David Daubney, presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Alex Kindy.

*Acting Member present:* David Orlikow for Svend Robinson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Department of External Affairs:* Derek Burney, Associate Under-Secretary of State; Kenneth Brown, Co-ordinator for Access to Information and Privacy and Michael Bittle, Access to Information and Privacy Officer. *From the Department of National Defence:* Lieutenant-General P.D. Manson, Assistant Deputy Minister (Personnel); Major-General C.W. Hewson, Chief Intelligence and Security; C.J. Gauthier, Director General Executive Secretariat, Access Coordinator; S.P. Hunter, Director General Personnel Coordinator, Privacy Coordinator; Colonel P. Partner, Director Personnel Legal Services and Colonel H. Rose, Director Flight Safety.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Derek Burney made a statement and, with the other witnesses from the Department of External Affairs, answered questions.

Lieutenant-General P.D. Manson made a statement and, with the other witnesses from the Department of National Defence, made a statement.

At 5:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 11 JUIN 1986

(27)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 15 h 38, sous la présidence de David Daubney, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson et Alex Kindy.

*Membre suppléant présent:* David Orlikow remplace Svend Robinson.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: Du ministère des Affaires extérieures:* Derek Burney, sous-secrétaire d'État adjoint; Kenneth Brown, coordonnateur de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels; Michael Bittle, agent de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. *Du ministère de la Défense nationale:* Lieutenant-général P.D. Manson, sous-ministre adjoint (Personnel); major-général C.W. Hewson, chef, Renseignement et sécurité; C.-J. Gauthier, directeur général, Secrétariat exécutif, coordinateur de l'Accès à l'information; S.P. Hunter, directeur général, Personnel (Coordination), coordinateur de la protection des renseignements personnels; colonel P. Partner, directeur, Services juridiques du personnel; colonel H. Rose, directeur, Sécurité des vols.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Derek Burney fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins du ministère des Affaires extérieures répondent aux questions.

Le lieutenant-général P.D. Manson fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins du ministère de la Défense nationale répondent aux questions.

À 17 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Wednesday, June 11, 1986

• 1537

**The Vice-Chairman:** Good afternoon, ladies and gentlemen. I call the meeting to order.

Today we resume consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information Act and the Privacy Act. We have before us this afternoon witnesses from the Department of External Affairs and also a set of witnesses from the Department of National Defence. We will hear first from the officials from External Affairs.

I understand Mr. Burney has another important committee meeting to go to at 4.30 p.m., so we will welcome him. Derek Burney is the Associate Under-Secretary of State for External Affairs, and I will invite him to introduce his colleagues and to make an opening statement, if he wishes to do so.

But first, I have been asked by the chairman to read into the record part of a letter he received from the Secretary of State for External Affairs, dated June 3, 1986, addressed to Blaine Thacker, chairman of this committee. It reads as follows:

As you and members of your Committee are well aware, I have for the length of my career and political life been dedicated to promoting the accessibility of information to the public. After being made Minister, I engaged Mr. Gerald Baldwin, the "father" of Canada's Access to Information legislation, to conduct a thorough review of the procedures employed at External Affairs in responding to Access requests. Mr. Baldwin's Report has been made available to you. It has formed the basis of a considered re-examination of the practices which govern the approach to Access applications at External.

That review, and certain of its elements, reinforced various of the strictures which must accompany the effective conduct of Canadian foreign policy. It has also highlighted, however, changes which must be made to assure quicker and fuller compliance with both the letter and the spirit of the legislation to the maximum extent possible. I have, accordingly, directed my most senior officials to accord high priority to the processing, on time, of Access requests received by the Department.

I welcome your thorough examination of the Act at this time, and look forward to scrutinizing the proposals which flow from your study. It will be our pleasure at External Affairs to adapt ourselves to whatever changes to the legislation emanate from this very worthwhile review.

Yours sincerely,

Joe Clark.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mercredi 11 juin 1986

**Le vice-président:** Bon après-midi, mesdames et messieurs. Je déclare cette séance ouverte.

Aujourd'hui nous poursuivons, conformément à notre ordre de renvoi daté du lundi 19 novembre 1984, l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nos témoins seront, cet après-midi, les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures ainsi que ceux du ministère de la Défense nationale. Nous entendrons tout d'abord les porte-parole du ministère des Affaires extérieures.

Je crois savoir que M. Burney doit se rendre à une autre réunion importante de comité à 16h30, si bien que nous n'allons pas tarder. M. Derek Burney est sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures et je lui demanderais de bien vouloir présenter ceux qui l'accompagnent et de nous dire quelques mots en guise d'introduction, s'il le désire.

Mais avant tout, j'aimerais, à la demande du président, vous lire un passage d'une lettre adressée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le 3 juin dernier, à Blaine Thacker, président de ce comité. Voici ce passage:

Vous et les membres de votre Comité n'êtes pas sans savoir que, tout au long de ma vie politique, je me suis employé à promouvoir le droit à l'information. Après avoir été nommé ministre, j'ai retenu les services de M. Gerald Baldwin, le «père» de la loi canadienne sur l'accès à l'information, à qui j'ai demandé d'effectuer un examen approfondi de la procédure en vigueur aux Affaires extérieures pour donner suite aux demandes d'accès à l'information. Le rapport de M. Baldwin, dont vous avez reçu un exemplaire, a servi de base à la révision détaillée des pratiques relatives aux demandes d'accès à l'information aux Affaires extérieures.

Cette révision a confirmé la validité de certaines contraintes inhérentes à la conduite efficace de la politique extérieure du Canada. Mais elle a aussi souligné la nécessité de modifier certaines pratiques de manière que la lettre et l'esprit de la loi puissent être respectés le plus promptement et le plus complètement possible. Aussi ai-je donné instruction à mes plus hauts fonctionnaires de veiller en priorité à ce qu'il soit donné suite, dans les délais impartis, aux demandes d'accès reçues au ministère.

Je me réjouis de ce que votre Comité ait entrepris un examen approfondi de la Loi et je me ferai un devoir d'étudier attentivement les propositions qui découleront de cet examen. Le ministère des Affaires extérieures est prêt à s'adapter à toute modification législative qui résultera de ce processus des plus valables.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Joe Clark.

**[Texte]**

I thank the committee's indulgence for letting me read that into the record and I welcome Mr. Burney to make a statement.

**Mr. Derek Burney (Associate Under-Secretary of State, Department of External Affairs):** Thank you very much, Mr. Chairman and hon. members. As you are aware, Mr. Clark is not able to attend the meeting of the committee and has asked me to appear in his place. I would like to say at the outset, however, that I have discussed my participation with him and I will try to do my best to reflect his views in my opening comments and in response to whatever questions the committee may have. Mr. Chairman, you have already referred to the letter Mr. Clark sent to Mr. Thacker, giving a general statement of his views, and you have received from him both a copy of Mr. Baldwin's report and a copy of his own submission to your committee on the practical experience the department has had with the implementation of this legislation.

• 1540

Between July 1, 1983, when the access and privacy legislation was proclaimed into law, and March 31, 1986, the Department of External Affairs received and completed over 250 access requests and over 100 privacy requests. I believe we have a good record overall, admitting that there is always room for improvement. I thought I would like to give you a quick overview of what we have done and the some of the questions that have been posed.

Of the over 250 requests completed since 1983, 162—that is 65%—were completed in the initial 30-day period. Extensions were required in 89 of the cases. Of the 12 complaints we have received about extensions, two were resolved. The department's position was upheld in another five, and five investigations are still under way.

With respect to fees, the department's fee policy reflects the norm in the government community. We waive all fees, except the application fee, if the total amount is less than \$25. We have charged fees where the access request involved a substantial amount of searching. The commissioner dismissed all 10 complaints received as not supportable. Where fees are involved, we always check whether or not the request can be more clearly defined, so as to reduce the record search and thereby reduce the fee.

Of the 251 requests completed by March 31, records were provided in whole or in part for 143 requests. They were totally denied in 18 requests. The remainder dealt with records that were otherwise publicly available, were under the control of another government institution, were records that simply

**[Traduction]**

Je remercie le comité de m'avoir laissé consigner ce passage de cette lettre au compte rendu et je prierais maintenant M. Burney de faire sa déclaration liminaire.

**M. Derek Burney (sous-secrétaire d'État adjoint, ministère des Affaires extérieures):** Je vous remercie infiniment, monsieur le président, mesdames et messieurs. Comme vous le savez, M. Clark ne peut être présent à cette réunion et il m'a demandé de comparaître à sa place. Cependant, je voudrais dire d'emblée que j'ai discuté de ma comparution devant ce comité avec lui et que j'essaierais d'exposer fidèlement son point de vue dans mes propos liminaires et en réponse aux questions que les membres du comité voudront bien me poser. Monsieur le président, vous avez déjà cité la lettre que M. Clark a adressée à M. Thacker, dans laquelle il expose son point de vue, et vous avez en main tant le rapport de M. Baldwin que l'exposé qu'il a présenté lui-même devant votre Comité, exposé relatant la façon dont le ministère a mis en oeuvre cette législation.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 1983, date à laquelle la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information sont entrées en vigueur, et le 31 mars 1986, le ministère des Affaires extérieures a donné suite à plus de 250 demandes relatives à la Loi sur l'accès à l'information et à plus de 100 demandes relatives à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je crois que notre expérience est globalement positive, même si, comme c'est toujours le cas, certaines améliorations peuvent être envisagées. Permettez-moi de vous donner un bref aperçu de ce que nous avons fait dans ce domaine et de vous citer certaines des questions qui nous ont été posées.

Sur les 250 demandes et plus, auxquelles nous avons répondu depuis 1983, 162 d'entre elles, soit 65 p. 100, ont reçu réponse au cours des 30 premiers jours. Nous avons demandé une prorogation du délai dans 89 cas. Sur les 12 plaintes que nous avons reçues à propos de ces prorogations, 2 ont été résolues. La décision prise par le ministère a été retenue dans cinq autres cas, et cinq autres font toujours l'objet d'une enquête.

Au sujet des droits, les droits que demande le ministère sont les mêmes que dans n'importe quel autre ministère. Nous ne faisons pas payer de droits, exception faite du droit de demande, si le montant total se chiffre à moins de 25\$. Cependant, nous avons demandé le paiement de ces droits lorsque la demande déposée demandait beaucoup de recherches. Le commissaire a rejeté les 10 plaintes que nous avions reçues à ce sujet. Lorsque nous demandons le paiement de droits, nous cherchons toujours à savoir si la demande en cause ne pourrait pas être mieux définie, afin de réduire les recherches ainsi que le montant de ces droits.

Sur les 251 demandes auxquelles nous avons donné suite au 31 mars, nous avons envoyé les pièces demandées, en partie ou en totalité, dans 143 cas. Nous les avons refusées entièrement dans 18 cas. Les autres portaient sur des pièces qui étaient déjà du domaine public, qui relevaient d'un autre ministère, qui n'existaient pas ou étaient des demandes auxquelles les



[Text]

did not exist, or the requests were abandoned by the applicants for whatever reason.

In 19 of the 24 investigated complaints, the Information Commissioner fully supported the department's exemption and dismissed the complaints. In the remaining five cases, the department agreed to the release of additional records. Although nobody likes to receive complaints, Mr. Chairman, it appears to me that the department has a good track record overall in administering its responsibilities in a balanced and fair manner.

The figures demonstrate what we all know. The public is very interested in what the Department of External Affairs is doing. Mr. Clark, as is evident from his letter and his officials, recognizes that a well informed public is a valuable asset in international relations. It can and it does strengthen the hand of the government in its international dealings. The department recognizes that the public has a right to know and that officials have a duty, legislation or no legislation, to answer the public's questions and try to keep the public informed.

These same officials, however, are conscious of another duty—the government's obligation to protect information which, if released, would injure the conduct of international relations. This requires judgment calls and officials at all levels in the Department of External Affairs, and often our Ministers themselves, are obliged to make what are often judgments. I want to take some of your time, very briefly, to describe how we try to find the right balance between the two obligations we are trying to serve, as I believe this is the most crucial aspect affecting the manner in which the Department of External Affairs tries to perform its duty under this act.

The Department of External Affairs is probably the only department of government in which reporting and analysis are at the centre of its mandate—our primary activities as a department of government. Honest and frank analyses are prerequisites if the government is to be given good advice. Our ability to do our job right would be seriously prejudiced if the foreign governments and other informants who provide us with information, in confidence, were to gain, even a perception, that they ran a risk of disclosure. I regret to say that there have already been instances where officers of the department have felt constrained to report less fully and frankly than they should have been for fear that their sources of information, and hence their effectiveness, might be compromised. The national interest suffers and I believe the Canadian people are the ultimate losers.

Let me be clear. I am not saying that the Access to Information Act necessarily constrains the quality of our reporting and our advice. What I do want to register is that External Affairs officers are called upon to make judgments and are uniquely placed to know, we believe, what the potential consequences of making the wrong ones would be.

[Translation]

demandeurs n'ont pas voulu donner suite pour quelque raison que ce soit.

Sur les 24 plaintes qui ont fait l'objet d'une enquête, le commissaire à la formation a, dans 19 de ces cas, retenu la décision prise par le ministère et rejeté les plaintes déposées. Dans les cinq autres cas, le ministère a accepté de rendre publiques d'autres pièces. Même si personne n'aime faire l'objet de plaintes, monsieur le président, il me semble que le ministère a bien fait dans ce domaine, a réussi à assumer ses responsabilités en faisant preuve de justice.

Les chiffres montrent ce que nous savons tous. Le public s'intéresse aux activités du ministère des Affaires extérieures. M. Clark, comme le montre sa lettre et comme vous le diront ses collaborateurs, sait qu'un public bien informé ne peut nuire à la conduite des relations internationales. Il peut, et c'est un fait bien connu, renforcer l'influence du gouvernement à l'étranger. Le ministère reconnaît que le public a le droit de savoir et que les fonctionnaires sont tenus, que les textes de loi existent ou non, de répondre aux questions du public et d'essayer de le tenir informé.

Cependant, ces mêmes fonctionnaires ont un autre devoir qui est de protéger tous renseignements qui, s'ils devaient être rendus publics, risqueraient de porter préjudice aux rapports que nous entretenons avec l'étranger. Des jugements doivent donc être passés et les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures, quels que soient leurs postes, et souvent les ministres eux-mêmes, sont tenus de passer ce genre de jugements. J'aimerais vous exposer très brièvement la façon dont nous essayons d'assurer un juste équilibre entre ces deux obligations, car je crois que c'est là l'élément qui influe le plus sur la manière dont le ministère des Affaires extérieures essaie d'honorer les obligations que lui impose cette loi.

Le ministère des Affaires extérieures est vraisemblablement le seul ministère qui ait pour mission principale d'analyser les faits et d'en rendre compte. Le gouvernement ne peut bien mener sa barque que si ces analyses sont honnêtes et franches. Nous risquerions gros si les gouvernements étrangers et autres informateurs qui nous font part de certains renseignements dans le plus grand secret devaient craindre même furtivement que ces derniers risquaient d'être rendus publics. Je regrette de devoir dire que les fonctionnaires du ministère se sont sentis contraints d'établir des comptes rendus moins complets et moins francs qu'ils auraient dû l'être, par crainte de compromettre leurs sources de renseignements et donc, leur efficacité. L'intérêt national en souffrirait et c'est la population canadienne tout entière qui, à mon avis, en paierait les pots cassés.

Permettez-moi de préciser cependant que la Loi sur l'accès à l'information ne réduit en rien la qualité de nos comptes rendus et des conseils que nous offrons. Ce dont je voudrais vous faire part surtout, c'est que les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures sont appelés à passer des jugements et qu'ils se trouvent on ne peut mieux placés pour savoir, estimons-nous, quelles conséquences entraînerait toute erreur de jugement.

[Texte]

• 1545

Let me try to give you a couple of hypothetical illustrations to serve this point. The Commonwealth Eminent Persons Group is in the news these days. The purpose of that group is to build a unified Commonwealth approach to the South African policy of apartheid. Canadian journalists and the Canadian public want to know what new steps Canada and others might consider to help bring apartheid to an end.

One way to try to find out is through an access for information request. Suppose we are asked to release departmental reports on the progress of the Eminent Persons Group and on the views of other governments. I am not speaking of confidential documents generated by the group or by the foreign governments, but of the reports sent by our embassies around the world, or written at headquarters. Release of this kind of information would, we believe, undercut the very purpose of the Eminent Persons Group by undermining Commonwealth unity. Our sources would also very quickly dry up, leaving us with a poor basis on which to advise on policy.

Alternatively, we could cite the "injury to international affairs considerations" in the act and refuse release, relying on other means to inform the public, such as press statements, statements in the House of Commons, a Canadian tour by our Ambassador, etc. The point is that there is a real judgment call here. The issues are not straightforward. Any mistake and the Information Commissioner, the press, the government of Australia, or the Secretary of the Commonwealth might well raise concerns and set back the long-term interests of the Canadian government.

Let me give you another example. We are starting to gear up for the new round of GATT negotiations right now, and the public has a need to know where its government stands and how it is approaching these negotiations. At the same time, questions of strategy and tactics permeate our preparations. Some otherwise harmless papers will only make sense under certain negotiating strategies. To release them might tip off foreign negotiating experts to Canada's detriment, not to mention the interests of the private sector which has a stake in the outcome of these sensitive negotiations. The question is, where do you draw the line? Do you hide everything, protecting Canada's negotiating position at the high cost of public knowledge and support? Do you sever every potentially injurious reference, or just some, in the hope that a key word will not tip off the competition? Do you release, putting the public's right to know above what you believe to be the Canadian interest?

[Traduction]

Permettez-moi de vous citer deux exemples hypothétiques. Le groupe des Sages du Commonwealth fait la une des journaux ces jours-ci. Ce groupe a pour mission de préparer une position unique à l'ensemble du Commonwealth, face à la politique de ségrégation que pratique l'Afrique du Sud. La presse et la population canadienne veulent savoir quelles autres mesures le Canada et d'autres entendent prendre pour essayer de mettre fin à cette politique.

Or, les intéressés peuvent se renseigner en déposant une demande d'accès à l'information. Supposons qu'on nous demande de rendre public tout rapport du ministère sur l'état des travaux de ce groupe et sur le point de vue de gouvernements étrangers. Je ne parle pas ici de documents confidentiels préparés par le groupe ou par des gouvernements étrangers, mais des rapports préparés par nos ambassades ou à l'administration centrale. Or, si nous devons rendre publics ces renseignements, la raison d'être même de ce groupe des Sages serait compromise, de même que l'unité des pays du Commonwealth. De plus, nos sources se tariraient rapidement et notre base d'information qui nous permet de donner des avis sur tel ou tel point serait vraiment pauvre.

D'un autre côté, nous pourrions invoquer l'article 15 portant sur les renseignements dont la divulgation risquerait de porter préjudice à la conduite des affaires internationales et refuser de les rendre publics, tout en essayant d'informer autrement le public, par exemple, en rendant public tout communiqué de presse, toute déclaration faite à la Chambre des communes, tout compte rendu sur la tournée effectuée par notre ambassadeur, et ainsi de suite. Voyez-vous, il faut vraiment faire appel à sa jugeotte. Ces questions ne sont pas limpides. Qu'une erreur soit commise et le commissaire à l'information, la presse, le gouvernement australien ou le secrétaire du Commonwealth pourraient bien exprimer leurs réserves et compromettre les intérêts à long terme du gouvernement canadien.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple. Nous préparons la nouvelle série des négociations du GATT, et disons que le public veut savoir quelle est la position de son gouvernement et comment il entend mener ces négociations. Cependant, des questions de stratégie et de tactique entrent en jeu. Par exemple, certains documents sans grande conséquence ne deviennent importants que si telle ou telle stratégie lors des négociations est adoptée. Les rendre publics pourrait mettre la puce à l'oreille des experts-négociateurs étrangers et compromettre ainsi non seulement la position du Canada, mais celle du secteur privé dont les intérêts sont en jeu lors de ces négociations névralgiques. Alors, comment assurer un juste équilibre? Faut-il ne rien divulguer, protéger la position du Canada lors de ces négociations, empêchant ainsi le public d'être informé et de nous réserver son appui? Supprimez-vous tout ce qui pourrait porter préjudice ou simplement quelques mots, en espérant qu'un mot-clé ne sera pas relâché, mettant ainsi la puce à l'oreille de nos concurrents? Faut-il placer le droit de savoir au-dessus de ce que vous estimez être l'intérêt du Canada?



## [Text]

Ultimately these questions must be and are answered, but the answers are based on judgments and these judgments are not always easy to make.

I could give you other examples. We have a recent case in which the release of export permits information for certain companies would have violated commercial confidentiality and given their business competitors an advantage. This case is still before the Information Commissioner.

When the Korean airliner was shot down over the Soviet Union, we were faced with a choice between the public's right to know, and the right of the families of the victims to the best legal case that Canada could muster. We chose for the victims' families.

These illustrations are meant to show that at External Affairs there is often much more involved than pulling out the act and preparing material for release. There are conflicting interests and conflicting interpretations. They need to be balanced within the law and resolved on a case-by-case basis.

We are learning and, I think, improving through experience. As I said earlier, we asked Mr. Baldwin to help us square this circle. We would also welcome any advice the committee might offer.

Beyond this question of judgment, the department has taken a number of steps to ensure that we are furthering the purposes of the Access to Information Act.

First, we are under the clear instructions of the Secretary of State for External Affairs to, and I quote:

... ensure quicker and fuller compliance with both the letter and the spirit of the legislation to the maximum extent possible.

Let me assure you that this is not the kind of direction that officials take lightly. The message has permeated all levels of the department.

Second, in light of our experience over the act's first three years, access to information is being given a much higher profile within the department. Our co-ordinator, Mr. Ken Brown—who is with me here today—is, I believe, the most senior full-time co-ordinator in any department of government. He reports directly to me and he keeps all levels of the department, including the Ministers' offices, informed on a continuing basis on the state of play on Access requests.

Assistant deputy ministers in our department are now being held directly accountable and responsible for ensuring that recommendations are properly prepared and that deadlines are met. Access issues are being regularly addressed at the most senior committee in the department, the executive committee, which meets on a weekly basis.

Third, I think the fact that Mr. Baldwin was asked to come in and examine our operations demonstrates the Secretary of State for External Affairs' well-known interest and the support

## [Translation]

Il faut répondre à toutes ces questions et c'est ce que nous faisons au bout du compte, mais ces réponses sont fonction de jugements passés, ce qui n'est pas toujours facile.

Je pourrais vous citer d'autres exemples. Récemment, nous avons refusé de divulguer tout renseignement portant sur les permis d'exportation accordés à certaines compagnies car si nous les avions rendu publics, le secret commercial aurait été enfreint, ce qui aurait donné l'avantage à leurs concurrents. Le Commissaire à l'information a été saisi de ce cas-là.

Lorsque l'avion de la compagnie aérienne coréenne a été descendue au-dessus de l'Union soviétique, nous avons à choisir entre le droit de savoir du public et le droit que possédaient les familles des victimes à assurer le meilleur procès possible. Nous avons opté pour les familles des victimes.

Ces exemples montrent bien qu'au ministère des Affaires extérieures, il ne s'agit pas simplement de préparer des documents qui devront être rendus publics. Les intérêts divergent et les interprétations divergent. La loi doit être respectée et toute demande doit être examinée cas par cas.

Mais je crois que nous tirons les leçons de cette expérience. Comme je l'ai dit antérieurement, nous avons demandé à M. Baldwin de résoudre cette quadrature du cercle. Nous accueillerions avec plaisir également tout conseil que pourrait nous donner le Comité.

Cette question du jugement mis à part, le ministère a pris un certain nombre de mesures dans le but de veiller à promouvoir les objectifs fixés par la loi sur l'accès à l'information.

Premièrement, nous respectons scrupuleusement les instructions qui nous ont été données par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et je cite:

... modifier certaines pratiques de manière que la lettre et l'esprit de la loi puissent être respectés le plus promptement et le plus complètement possible.

Soyez assurés que nous ne prenons pas ce genre d'instructions à la légère. Tous les échelons du ministère en ont pris acte.

Deuxièmement, l'expérience que nous avons acquise au cours de ces trois premières années nous permet de rendre la Loi sur l'accès à l'information beaucoup plus visible au sein du ministère. Notre coordonnateur, M. Ken Brown, qui m'accompagne aujourd'hui, ne compte aucun homologue à un poste aussi élevé dans un autre ministère. Il est sous mes ordres directs et il tient tous les échelons du ministère, y compris le cabinet du ministre, informés constamment de ces demandes.

Les sous-ministres adjoints de notre ministère ont été chargés personnellement de veiller à ce que toute recommandation soit préparée en bonne et due forme et à ce que tout délai soit respecté. Les questions d'accès à l'information sont débattues périodiquement à l'échelon le plus élevé du ministère, soit au comité exécutif, qui se réunit une fois par semaine.

Troisièmement, je crois que le fait que M. Clark ait demandé à M. Baldwin d'analyser nos activités montre, je crois, que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

**[Texte]**

of his officials in getting at the difficult problem of how to balance the duty to disclose against the duty to protect the national interest. There are of course many areas of departmental operations where these kinds of difficult judgments are not necessary. In these areas our access record is strong, and as a result of Mr. Baldwin's report and our own work we plan an even better performance in the future.

Fourth, the recent creation of a new branch in our department for communications, headed at the assistant deputy minister level, I think demonstrates the department's recognition of the importance of a well-informed public through channels beyond access to information. The fact is that a lot of news is made available to the media systematically by External Affairs and often becomes the basis of subsequent requests by the public for more information.

In conclusion, let me say simply that first, we have I believe a good overall record under the access legislation. Second, we have had difficulties in a major area of departmental activity, reporting and analysis, where hard judgments are called for. We welcome advice. And third, we are taking steps to ensure that the Canadian public is well informed about foreign affairs and trade, our two major functions, both through improved access performance and through other activities of the department.

As I have mentioned, I have with me today Mr. Ken Brown, who is the co-ordinator in the department; Mr. Michael Bittle, of his staff; and Mr. Roy Norton, of Mr. Clark's staff. We will all be happy to try our best to answer whatever questions you may have.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. Burney, for that statement, a very full one. We are gratified to hear of some of the initiatives your department has taken, and particularly are pleased to have Mr. Clark reiterate his personal commitment to the legislation, because quite frankly your department has been, as you know, if you have been following our committee's hearings, the subject-matter of some concern from other witnesses.

I now ask Mr. Orlikow, whom I welcome to the committee, to begin the questioning.

**Mr. Orlikow:** Mr. Chairman, I will try to ask some of the questions which my colleague Mr. Robinson would have asked if he had been here. Unfortunately he is in his constituency.

The study Mr. Baldwin was asked to make by the Minister: has that been made public; the entire report?

**Mr. Burney:** Yes, it has.

**Mr. Orlikow:** I understand that Mr. Baldwin recommended that the access to information operations in the department be

**[Traduction]**

s'intéresse vivement à cette question et que ses collaborateurs cherchent par tous les moyens à assurer un juste équilibre entre le besoin de savoir et le besoin de protéger l'intérêt national. Il existe certes des activités ministérielles qui ne nécessitent pas ce genre de jugement difficile à passer. En l'espèce, nous avons bien fait et, suite au rapport de M. Baldwin et à nos propres travaux, nous entendons encore mieux faire à l'avenir.

Quatrièmement, la création récemment d'une nouvelle division au sein de notre Service des communications, service chapeauté par un sous-ministre adjoint, montre que le ministère reconnaît qu'il est important de bien informer le public par d'autres moyens que ceux de l'accès à l'information. D'ailleurs, de nombreux communiqués sont transmis systématiquement à la presse par le ministère des Affaires extérieures, renseignements qui permettent ensuite au public de demander à être plus amplement informé.

En conclusion, permettez-moi de vous dire premièrement, que nous nous sommes acquittés de nos responsabilités que nous confère la Loi sur l'accès à l'information. Deuxièmement, nous avons eu du mal à répondre à certaines questions portant sur une des activités principales du ministère, soit les compte-rendus et l'analyse, où les fonctionnaires sont appelés à passer des jugements difficiles. À ce sujet, nous accueillerions à bras ouverts tout conseil que vous pourriez nous donner. Et troisièmement, nous veillons, par divers moyens, à ce que le public canadien soit tenu informé de toute question touchant aux affaires étrangères et au commerce, nos deux missions principales, en améliorant notre performance en matière d'accès à l'information et en multipliant les activités au ministère.

Comme je l'ai dit, je suis accompagné aujourd'hui de M. Ken Brown, coordonnateur au ministère, de M. Michael Bittle, un de ses collaborateurs et de M. Roy Norton, du cabinet de M. Clark. Nous nous ferons un plaisir de répondre au mieux aux questions que vous voudrez bien nous poser.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur Burney, de cet exposé qui a été fort complet. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir décrit certaines des initiatives prises par votre ministère et nous sommes tout particulièrement heureux de savoir que M. Clark entend respecter les dispositions de cette loi car je dois vous avouer, comme vous le savez, si vous avez suivi nos travaux, que votre ministère a été vivement critiqué par certains témoins.

Je demanderais maintenant à M. Orlikow, que je salue, de bien vouloir commencer.

**M. Orlikow:** Monsieur le président, j'essaierai de poser certaines des questions que mon collègue, M. Robinson, aurait posées s'il avait été ici. Malheureusement, il a dû se rendre dans sa circonscription.

L'étude effectuée par M. Baldwin à la demande du ministre a-t-elle été rendue publique dans son intégralité?

**M. Burney:** Oui, elle l'a été.

**M. Orlikow:** Je crois savoir que M. Baldwin y recommande que le service accès à l'information du ministère soit centralisé



*[Text]*

centralized in the co-ordinator's office, that the co-ordinator report directly to the under-secretary, that all time-limit extensions be based on detailed reasons, and that the Minister, as the head of the government institution, issue a strong directive on compliance with the law. I understand the last has been done. What can you tell me about the first three recommendations?

**Mr. Burney:** The co-ordinator of access requests in the department has the full delegated authority to exercise all of the Minister's power under the Access to Information and Privacy Acts. In doing so, however, he bases his decisions on the recommendations of our program officers, who we believe are in the best position to judge the injury to international relations. He also does it in consultation with our legal advisers of the department, as required; and, as I think you will understand, in cases where the information involves other government departments, agencies, or institutions, he is involved in consultation with them as well.

The recommendation about his reporting relationship... he reports directly to me, as associate under-secretary. I am not sure there is a great distinction in terms of whether it is the associate under-secretary or the under-secretary. Often one is acting for the other. It is the most senior level of management in the department, and I think the principle of Mr. Baldwin's request is met in that reporting relationship. I would like to add, sir, that we had contemplated—in fact, we are contemplating having that shifted to the new Communications Branch of the department, because we see this as a major area of public affairs. But that is something that is being reconsidered in light of Mr. Baldwin's report. We have no final decision on it.

• 1555

I believe you alluded as well to his recommendation on time limit extensions. As you may have noticed from the statistics I referred to in my statement, we think the system we are operating under now works satisfactorily. Of the 251 requests we received, extensions were required for 89, or 35%, and this was primarily in areas where we had to go to other government institutions or agencies. In other words, the information was not exclusively in our possession.

As I said in my opening remarks, we have had 12 complaints in those 89 instances, and of those, 2 were resolved satisfactorily. Our position was upheld in a further 5, and there still are 5 that are outstanding.

Given the nature of the requests and the amount of activity that has been generated in the department, again I would say that I believe our record is good overall, although we—

**Mr. Orlikow:** I would expect you to say that, but what do the people who make the requests say? I cannot say that I have had complaints about External Affairs, although I have one personal one, which I may raise with you or may not, but I have had a number of complaints by history professors whose

*[Translation]*

au sein du bureau du coordonnateur, que ce dernier rende compte directement au sous-secrétaire, que toute prorogation des délais soit circonscrite et que le ministre, en sa qualité de ministre de tutelle, ordonne que la loi soit respectée à la lettre. C'est d'ailleurs ce que M. Clark a fait. Mais que pouvez-vous me dire à propos des trois autres recommandations?

**M. Burney:** Le coordonnateur de l'accès à l'information au ministère est autorisé à exercer tous les pouvoirs du ministre que lui confèrent la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cependant, les décisions qu'il prend font suite aux recommandations proposées par nos agents, qui, à notre avis, ne pourraient être mieux placés pour juger du préjudice que ces demandes pourraient causer aux relations que nous entretenons avec l'étranger. Il consulte également les avocats du ministère, s'il y a lieu ainsi que d'autres ministères, organismes ou institutions lorsque ces demandes de renseignements font intervenir ces derniers.

Il rend compte directement à moi, en ma qualité de sous-secrétaire adjoint. Je ne suis pas certains qu'il y ait de grande différence, sémantiquement parlant, entre le sous-secrétaire adjoint ou le sous-secrétaire. Très souvent, l'un prend la place de l'autre. C'est l'échelon le plus élevé au sein du ministère et je crois qu'ainsi le principe énoncé par M. Baldwin est respecté. J'aimerais ajouter, monsieur, que nous avons envisagé—de fait, nous envisageons actuellement de faire passer cela à la nouvelle direction générale des communications du ministère, étant donné que nous considérons qu'il s'agit là d'une composante importante des affaires publiques. Mais il s'agit d'un élément qui a été remis en considération suite au rapport de M. Baldwin et aucune décision définitive n'a encore été prise.

Vous avez également, je crois, parlé de sa recommandation à propos de la prorogation du délai d'instruction. Comme vous avez pu sans doute le remarquer en écoutant les chiffres que j'ai cités dans mon exposé, nous avons l'impression que le système dans le cadre duquel nous travaillons actuellement donne des résultats satisfaisants. Sur les 251 demandes que nous avons reçues, il a fallu une prorogation pour 89, soit 35 p. 100, et cela valait surtout pour les demandes qui nous obligeaient à passer par d'autres organes officiels. En d'autres termes, il s'agissait de renseignements que nous n'étions pas les seuls à détenir.

Comme je le disais dans mon exposé, sur ces 89 cas, nous avons eu 12 plaintes dont deux ont pu être réglées d'une façon satisfaisante. Notre position a été retenue dans cinq autres cas et il n'en reste ainsi plus que cinq en suspens.

Compte tenu du genre de demandes et du volume d'activités qu'elles ont suscitées au ministère, je répète qu'à mon sens, nos résultats ont été bons dans l'ensemble, même si...

**M. Orlikow:** Je n'en aurais pas attendu moins de vous, mais qu'en pensent les gens qui ont soumis ces demandes? Je ne pense pas pouvoir dire que j'ai eu vent de plaintes à propos des Affaires extérieures, même si j'en ai une personnellement, et je vous en parlerai peut-être, par contre un certain nombre de

*[Texte]*

field is labour history and who are, to put it mildly, very angry and very dissatisfied with their inability to get information that is in RCMP files. The question I want to ask you is who else do you consult with; and after you have the consultation, who makes the decision as to what information will be released and what will not be?

**Mr. Burney:** As to who was consulted, that depends on the nature of the request. If the request has to do with an activity or a program completely within the Department of External Affairs, the access request would go from the co-ordinator to the Assistant Deputy Minister or Assistant Deputy Ministers in the responsible branches in order to begin the search for all relevant information. The decision on what can be disseminated is arrived at in direct consultation between the co-ordinator and the branch manager. Often those decisions are raised to the senior executive level of the department; often they go to the Minister for decision, especially where the kinds of judgments that I referred to are involved.

If the information that is being requested is not obviously part of our department's files, those are the instances where we have responded by saying we do not have that information, it is not related to External Affairs, it is the RCMP you should be going after, and we would suggest you do that.

**Mr. Orlikow:** I only used that as an illustration.

**Mr. Burney:** You used it, so I—

**Mr. Orlikow:** But let us take a recent case, and that is those studies done with regard to free trade. I forget precisely how many studies there were, but a substantial number were not released, and those that were released were, in many cases, quite heavily censored. Who made those decisions?

**Mr. Burney:** The basic answer to your question, sir, is that the Ministers took the decision. If I could just add to that, extensive consultation was required in that instance. As I recall, more than 15 government agencies and institutions were involved in one way or another in the preparation of those studies, not to mention some of the ones that were done outside of government. There were extensive consultations required between the department proper and the Trade Negotiations Office which was in the process of being established at the time the requests were coming in. But as I indicated, the ultimate decision on what was released was taken by Ministers. I can say that an additional reason it took time to process that application is the very strong view of the Ministers that more, not less, should be released.

**Mr. Orlikow:** You lost me somewhere. If the Ministers felt that more should be released rather than less, why were so many of the studies not released, and why were so many deletions from those documents released?

*[Traduction]*

professeurs d'histoire, et surtout d'histoire ouvrière, se sont plaints à moi car ils sont furieux et très mécontents, pour ne pas employer de terme plus méchant, du fait qu'ils ne parviennent pas à obtenir des renseignements qui se trouvent dans les dossiers de la GRC. J'aimerais donc vous demander qui vous consultez et, après qu'il y a eu consultation, qui décide de ce qui va être divulgué et de ce qui ne le sera pas?

**M. Burney:** Pour ce qui est de la première question, la personne que nous consultons dépend de la nature de la demande. S'il s'agit d'une demande portant sur une activité ou un programme relevant à 100 p. 100 du ministère des Affaires extérieures, cette demande va du coordonnateur au sous-ministre adjoint responsable, ce qui permet de commencer immédiatement à chercher les renseignements demandés. Pour ce qui est maintenant de savoir ce qui peut être divulgué, c'est une décision qui est le produit d'une consultation directe entre le coordonnateur et le directeur général concerné. Bien souvent, ces décisions sont prises au plus haut niveau, même au niveau du ministre lui-même, surtout dans le cas des jugements de valeur dont je vous parlais précédemment.

S'il s'agit d'un renseignement qui de toute évidence ne fait pas partie de nos dossiers, c'est précisément dans ces cas-là que nous répondons en disant que nous n'avons pas le renseignement demandé, qu'il n'a rien à voir avec les Affaires extérieures, qu'il s'agit plutôt de la GRC et nous demandons au requérant de s'adresser au responsable de la Gendarmerie.

**M. Orlikow:** Ce n'était qu'un exemple que je vous donnais.

**M. Burney:** Mais comme vous l'avez donné...

**M. Orlikow:** Prenons un cas assez récent, celui des études portant sur le libre-échange. J'ai oublié au juste combien il y en avait, mais un nombre assez important de ces études n'ont jamais été rendues publiques et celles qui l'ont été, bien souvent, avaient été lourdement censurées au préalable. Qui en a décidé ainsi?

**M. Burney:** Pour vous répondre de but en blanc, monsieur, c'est le ministre qui a pris cette décision. Mais je pourrais ajouter qu'en l'occurrence, il y avait eu au préalable d'amples consultations. Si je me souviens bien, plus de 15 organes officiels avaient participé directement ou indirectement à la préparation de ces études, sans même parler des études qui ont été effectuées à l'extérieur du gouvernement. Il a fallu donc procéder à d'amples consultations entre le ministère proprement dit et le bureau du négociateur qui, à l'époque où ces demandes nous étaient parvenues, était en train d'être constitué. Mais comme je vous le disais, en fin de compte, la décision de divulguer ou de ne pas divulguer avait été prise par le ministre intéressé. Une autre raison pour laquelle il a fallu du temps pour donner suite à cette demande était que les ministres avaient l'intime conviction qu'il fallait rendre publics davantage de renseignements, et non pas moins.

**M. Orlikow:** Vous m'avez perdu en cours de route. Si les ministres avaient la conviction qu'il fallait divulguer davantage et non pas moins, pourquoi alors tant de ces études n'ont-elles



[Text]

**Mr. Burney:** I think you would have to find the general answer to that in the comments I made earlier about the case of the GATT negotiation. There was very serious concern about the extent to which release of studies that were intended as a basis for a negotiating position by the Government of Canada would weaken the government's negotiating position. As I mentioned in my opening remarks, these require very careful judgments, almost study by study, almost paragraph by paragraph.

The question you are addressing is: Where is the line between the public right to know as defined by the act and the department's responsibility to fulfil that and the injury to the conduct of international relations which a negotiation of the nature of a Canada-U.S. trade negotiation entails? As I said in my opening remarks, there is no magic marker to draw that line. It involves judgments, and in that case it involved judgments from various departments, from Agriculture to Fisheries to Energy, Mines and Resources and all the others as well as the Department of External Affairs. But the ultimate product, which stands that high, as I have said, was the result of Ministers' encouraging the release of the maximum information possible in this case.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Orlikow. Your time has expired. You will have five minutes on the second round.

Dr. Horner, do you have any questions?

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman. I do not have very many questions; I just want to know this. You say there have been 233 requests under the Access to Information Act and 84 under the Privacy Act. I think you have done a good job in keeping the balance, and I can understand why you do it. Have you categorized these as to who is making these requests?

**Mr. Burney:** My officials with me will correct me if I get the wrong statistic here, but I believe 45% are from journalists. That is the best statistic I can give you, that 45% of the total come from journalists. The remainder come from consultants, aides to Members of Parliament. I think again I stand to be corrected on this, but the actual instance of requests from the public per se is fairly small.

**Mr. Horner:** Is it not your feeling that, when these studies are in the hands of the Minister, they become part of Cabinet study papers and thereby are subject to the exemptions under Cabinet confidences?

**Mr. Burney:** That is the point I was trying to address in a slightly different manner in response to Mr. Orlikow. Studies

[Translation]

jamais été rendues publiques et pourquoi, dans les études qui l'ont été, tant de passages ont-ils été soustraits?

**M. Burney:** Vous trouverez, je pense, la réponse générale à cette question dans ce que je vous disais à propos des négociations du GATT. On s'inquiétait en effet très vivement de la possibilité que la publication des études ayant servi à établir la position de négociation du gouvernement canadien puisse affaiblir cette même position à la table des négociations. Comme je le signalais dans ma déclaration, ce processus exige des jugements de valeur très pesés, pratiquement cas par cas, étude par étude, paragraphe par paragraphe.

Vous me demandez donc ceci: quelle est la ligne de démarcation entre le droit qu'a le grand public de savoir comme le définit la loi, et la responsabilité qu'a le ministère de respecter ce droit d'une part sans pour autant nuire à la poursuite des relations internationales qui sont le produit de négociations du genre de celles qui ont lieu entre le Canada et les Etats-Unis à propos des relations commerciales? Comme je le disais dans mon exposé, il n'existe pas de crayon magique permettant de tracer cette ligne de démarcation. Cela exige un certain nombre de jugements de valeur et en l'occurrence, des jugements de valeur de la part de plusieurs ministères, de l'Agriculture aux Pêches en passant par Energie, Mines et Ressources et tous les autres ministères intéressés, en plus de celui des Affaires extérieures. Mais le produit fini, qui est aussi épais que cela, comme je vous le disais, a été le résultat du fait que les ministres ont incité leurs administrations à rendre publics autant de renseignements que possible dans ce cas-ci.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Orlikow. Votre temps d'intervention est terminé et vous aurez cinq minutes au second tour.

Monsieur Horner, avez-vous des questions à poser?

**M. Horner:** Merci, monsieur le président. Je n'ai pas vraiment beaucoup de questions mais il y a une chose que j'aimerais savoir. Vous dites qu'il y a eu 233 demandes qui vous ont été soumises sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information et 84 demandes, sous le régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je pense que vous avez fait du bon travail, que vous êtes parvenu à respecter un juste équilibre et je comprends fort bien pourquoi vous agissez comme cela. Avez-vous trié ces demandes par catégorie, selon leur provenance?

**M. Burney:** Mes collaborateurs me reprendront si je me trompe, mais je pense que 45 p. 100 de ces demandes provenaient de journalistes. C'est le chiffre le plus précis que je puisse vous donner, 45 p. 100 du total venant de journalistes. Le reste des demandes provenaient d'experts-conseils, d'adjoints de députés. Encore une fois, il se peut que je me trompe, mais le nombre de demandes provenant du grand public à proprement parler a été très faible.

**M. Horner:** N'avons-nous pas le sentiment que, dès lors que ces études sont entre les mains du ministre, elles deviennent en quelque sorte des documents de Cabinet, et que par conséquent elles peuvent être exemptées à ce titre?

**M. Burney:** C'est ce que j'essayais d'expliquer d'une façon un peu différente en réponse à M. Orlikow. Les études qui sont

[Texte]

that were being prepared as a basis for a trade negotiation, certainly according to some standards—let me put it that way—would qualify. But in this case, Ministers felt there was a need and, indeed, an obligation to make as many of the studies and as many of the portions of the studies as practically possible available to the public. As the studies were not all of a character that had been considered by Cabinet, I think that is an additional factor that has to be taken into account.

**Mr. Horner:** My final question is this, Mr. Chairman. You mentioned some abuses of the act and you mentioned a situation where people submit four totally identical requests and then request a limit of five hours of work, which comes free; and therefore, for \$20 they get \$155 worth of work. It can get out of hand. What would be wrong with giving them four identical copies of the same material? Why give five hours work and then five hours further on...? Just give them four... because you have put in the five hours work. Give it to them once, give it to them twice, give it to them four times.

• 1605

**Mr. Burney:** I know the chairman is going to turn me around if I start talking about things I should not be talking about, but I think the point made in that report is that we were drawing attention to what another government had done in order to try to deal with what they interpreted as abuses to the act, whether it was because of a repeated number of similar requests, or whether it is just a systematic or repeated inquiry of the same nature. I do not think I had better comment much more on that.

**Mr. Horner:** Thank you.

**Mr. Burney:** We have tried to draw your attention to the problems we have had, but it is not our responsibility to really go beyond that and suggest any initial changes.

**Mr. Horner:** I know that. Thank you very much.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Dr. Horner. Mr. Jepson, do you have any questions at this time?

**Mr. Jepson:** I have kind of come in late and I apologize for that. This may already have been asked but can you tell me how many times you have claimed an exemption from a disclosure of information under sections 15 and 16 of the Access to Information Act for reasons of national security?

**Mr. Burney:** I have not answered that question yet, and I do not have the answer in my head. I think I said that we have had 18 instances where we have sought a total exemption. Perhaps one of my officials can respond to that. Do you have the numbers here?

**Mr. Michael Bittle (Access to Information and Privacy Officer, Department of External Affairs):** In the past three years there have been 60 instances where we have cited section

[Traduction]

préparées en vue des négociations commerciales, du moins si l'on se fie à certains critères—admettons—pourraient effectivement relever de cette catégorie mais, en l'occurrence, les ministres ont jugé qu'il fallait, c'était une obligation en fait, rendre publiques autant d'études que possible, autant de chapitres de ces études qu'il était humainement possible de divulguer. Et comme les études en question n'étaient pas toutes du genre à être soumises au Cabinet, je pense qu'il s'agit là d'un facteur supplémentaire dont il faut tenir compte.

**M. Horner:** Voici ma dernière question, monsieur le président: vous avez mentionné que la loi a donné lieu à certains abus et vous avez d'ailleurs parlé du cas de gens qui avaient présenté quatre demandes totalement identiques demandant que la limite de cinq heures de travail soit appliquée, étant donné que ces cinq premières heures sont gratuites. Par conséquent, ils ont obtenu pour 20\$ l'équivalent de 155\$ d'heure de travail. Tout cela pourrait fort bien faire bouler de neige. Ne pourrait-on pas dans ces cas-là, leur fournir le même renseignement en quatre exemplaires? Pourquoi donner gratuitement cinq heures de travail, puis encore cinq heures...? Ne leur donnons que quatre... étant donné que cela représente en tout cinq heures de travail. Donnez-leur le même renseignement une fois, deux fois, quatre fois.

**M. Burney:** Je sais que le président va me réprimander si je parle de choses dont je ne devrais pas parler, mais à mon avis, le rapport signalait précisément que nous avions attiré l'attention sur ce qu'un autre gouvernement avait précisément fait pour mettre un terme à ce qu'il considérait comme un abus qui était fait de la loi, qu'il s'agisse d'une série de demandes similaires ou simplement d'une demande systématique ou répétée plusieurs fois, portant sur la même chose. Je ne pense pas avoir quelque chose de mieux à ajouter à ce sujet.

**M. Horner:** Je vous remercie.

**M. Burney:** Nous avons essayé d'attirer votre attention sur nos problèmes, mais ce n'est pas vraiment à nous d'aller beaucoup plus loin et de proposer des amorces de changement.

**M. Horner:** Je le sais parfaitement et je vous remercie.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Horner. Monsieur Jepson, auriez-vous des questions à poser?

**M. Jepson:** Je suis arrivé un peu en retard et je vous prie de m'en excuser. On a peut-être déjà répondu à cette question, mais quoi qu'il en soit, pouvez-vous me dire combien de fois vous avez invoqué une exception aux termes des articles 15 et 16 de la Loi sur l'accès à l'information, pour des raisons de sécurité nationale?

**M. Burney:** Je n'ai pas encore répondu à cette question et je n'ai pas la réponse en tête. Je pense avoir dit que dans 18 cas, nous avons demandé une dérogation complète et peut-être un de mes collaborateurs pourrait répondre à cette question. Avez-vous les chiffres?

**M. Michael Bittle (responsable de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, ministère des Affaires extérieures):** Depuis trois ans, nous avons invoqué 60 fois



[Text]

15.(1) dealing with international affairs. There have been a total of 26 instances with respect to section 16.

**Mr. Jepson:** I see.

**Mr. Burney:** Those are not total exemptions though; those are partial.

**Mr. Bittle:** No. This could be one word or one sentence.

**Mr. Jepson:** I see. Do you feel that the rights under the Access and Privacy Acts should be extended to non-Canadians?

**Mr. Burney:** I do not think I am supposed to comment on things like that, Mr. Chairman. Am I?

**The Vice-Chairman:** No, not really. Strictly speaking, as a public servant you are exempt from having to comment.

**Mr. Burney:** As a member of the public, I may have an opinion; but as a public servant, I am not allowed. Sorry.

**Mr. Jepson:** Since foreign citizens do have access rights, presumably they often make requests only on an informal basis. Do you get many requests of this nature and is the requested information usually provided for?

**Mr. Burney:** I would have to ask my officials how many requests we have had from foreigners. I do not know whether we have a way of knowing.

**Mr. Bittle:** We would not know the number of informal requests because our office only receives and processes formal requests under the act. The informal requests would be directed to the various program offices of the departments. We have no way of knowing.

**Mr. Burney:** Mr. Jepson, we get much more in the way of informal requests for information through our normal program activity in our embassies abroad, in our headquarters operation. I would say a regular part of the activity of our embassies is the dissemination of information. We are often providing answers to informal inquiries, but that is separate from what we are obliged to do under the act.

**Mr. Jepson:** Do you have many requests from foreign individuals, presumably made on their behalf by a Canadian agent, who want to have access to any personal information concerning them?

**Mr. Bittle:** We do absolutely no investigation into the applicant or the applicant's background if he or she certifies that they are a Canadian citizen, a permanent resident, or otherwise entitled to make application. There have been instances where we have asked a person for some proof, if you will, where they have not certified that, but we do not investigate into the background of the applicant at all.

[Translation]

l'article 15.(1) en matière d'affaires internationales. Dans le cas de l'article 16, nous l'avons fait 26 fois.

**M. Jepson:** Je vois.

**M. Burney:** Ce ne sont toutefois pas des exemptions complètes, mais des exemptions partielles.

**M. Bittle:** Effectivement, il peut s'agir d'un seul mot d'une seule phrase.

**M. Jepson:** Je vois. Pensez-vous que les droits consentis par les deux lois devraient être accordés également aux non-Canadiens?

**M. Burney:** Je ne pense pas que je suis censé me prononcer sur ce genre de choses, monsieur le président. Qu'en pensez-vous?

**Le vice-président:** En effet, à proprement parler, puisque vous êtes fonctionnaire, vous n'êtes pas obligé de le faire.

**M. Burney:** J'ai peut-être une opinion puisque je suis un citoyen comme les autres, mais en ma qualité de fonctionnaire, je ne puis pas l'exprimer. Excusez-moi.

**M. Jepson:** Etant donné que les ressortissants étrangers jouissent de ce genre de droits, on peut supposer que très souvent, ils font des demandes de ce genre à titre officieux. En avez-vous beaucoup et y donnez-vous généralement suite?

**M. Burney:** Je vais devoir demander à mes collaborateurs de vous donner le chiffre de demandes de renseignements provenant de ressortissants étrangers, mais je ne sais pas si nous avons vraiment la possibilité de le savoir.

**M. Bittle:** Nous ne connaissons pas le nombre de demandes officieuses, étant donné que notre bureau ne s'occupe que des demandes présentées officiellement en application de la loi. Les demandes officieuses parviennent aux différents bureaux des ministères et nous n'avons donc aucun moyen de savoir ce qu'il en est.

**M. Burney:** Monsieur Jepson, nous avons beaucoup plus de demandes officieuses de renseignements dans le cours normal des activités de nos ambassades à l'étranger et de l'administration centrale, et j'irais même jusqu'à dire qu'une bonne partie de la routine de nos ambassades est précisément de fournir des renseignements. Très souvent, nous répondons à des demandes officieuses, mais cela n'a rien à voir avec ce que nous sommes tenus de faire en vertu de la loi.

**M. Jepson:** Avez-vous beaucoup de demandes venant de ressortissants étrangers, demandes présentées, j'imagine, pour leur compte par un Canadien, qui voudrait obtenir les renseignements personnels à leur sujet?

**M. Bittle:** Nous ne cherchons absolument pas à connaître les antécédents d'un requérant, pourvu que le requérant en question affirme solennellement qu'il est citoyen canadien, qu'il est résident permanent ou qu'il a d'une façon ou d'une autre le droit de faire ce genre de demande. Dans certains cas il nous est arrivé de demander à un requérant d'en faire la preuve, mettons, lorsqu'il n'y avait pas eu déclaration solennelle, mais nous ne remontons jamais aux antécédents des requérants.

[Texte]

**Mr. Jepson:** I think that is all, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you. In the few minutes remaining on the government time I would like to ask one or two questions.

You made reference in your remarks to this 30-year rule as being the time that you apply under section 13 of the act. Under section 69, which deals with Cabinet confidences, as you know, there is a 20-year rule. I am wondering why you feel you have to apply the additional 10 years for information coming from foreign governments. Is there some kind of international convention to this effect?

• 1610

**Mr. Burney:** Well, not a convention as much as a custom. I think what we are doing is following a rule similar to that in the United States and the United Kingdom. Since an awful lot of the information we have of that kind would come from those two governments, it is almost, as I say, a custom in terms of reciprocity. This is what they are doing and I think it explains the reason more than anything else.

**The Vice-Chairman:** You mentioned the United States. Under their Freedom of Information legislation, would much of this material be available—

**Mr. Burney:** Much of what material?

**The Vice-Chairman:** —to applicants? Well, the kind of records sought, information provided to you by a foreign government?

**Mr. Burney:** No, the Americans are under the same obligation as we are in terms of making available information they have received in confidence from foreign governments. It is in this sense that the 30-year rule applies to them as it does to us.

**The Vice-Chairman:** No, but I am talking about American records. Can an American citizen apply under that act and get access to that record within the 30-year period?

**Mr. Burney:** Not if it involved information which the Americans obtained from Canadian sources in confidence.

**The Vice-Chairman:** No, but it did not involve that information.

**Mr. Burney:** If it did not involve that, then they could not invoke that section of the act.

**The Vice-Chairman:** No, I am talking about an American under the Freedom of Information—

**Mr. Burney:** No, but if an American were seeking Freedom of Information information, the American authorities could not seek exemption on the grounds that this was information received from a foreign government if the information was not received from the foreign government.

[Traduction]

**M. Jepson:** Je pense que ce sera tout, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Il nous reste quelques instants à accorder aux banquettes ministérielles et j'aimerais en profiter pour poser une ou deux questions.

Dans votre exposé, vous avez parlé de la règle de 30 ans et du fait que vous respectiez ce délai légal en vertu de l'article 13 de la loi. L'article 69, portant sur le secret des documents du Cabinet, vous le savez, prescrit un délai légal de 20 ans. J'aimerais savoir pourquoi vous pensez devoir ajouter 10 ans de plus dans le cas des renseignements émanant de gouvernements étrangers. Y aurait-il un genre de convention internationale dans ce sens?

**M. Burney:** Pas vraiment une convention, plutôt une coutume. En fait, nous imitons un peu ce que font les États-Unis et le Royaume-Uni. Étant donné que nous avons énormément de renseignements venant de ces deux gouvernements, c'est pratiquement, comme je vous le disais, une coutume en ce sens que nous réciproquons ce qu'ils font pour nous. C'est en effet ce que ces deux gouvernements font, ce qui explique notre façon de procéder beaucoup mieux que quoi que ce soit d'autre.

**Le vice-président:** Vous avez parlé des États-Unis. La Loi américaine sur la liberté de l'information permet-elle de rendre public une bonne partie de...

**M. Burney:** De quoi?

**Le vice-président:** Ce genre de renseignements en en faisant la demande sur place? Le genre d'archives qu'on chercherait à consulter, ou encore les renseignements que vous communique un gouvernement étranger?

**M. Burney:** Non, les Américains ont les mêmes obligations que nous en ce qui concerne la divulgation de renseignements reçus à titre confidentiel d'un autre gouvernement. C'est d'ailleurs pour cela que cette règle des 30 ans s'applique à eux de la même façon qu'à nous.

**Le vice-président:** Non, je vous parlais plutôt des archives américaines. Un citoyen américain peut-il invoquer la loi et avoir accès à ce genre de renseignements avant l'expiration des 30 ans?

**M. Burney:** Non, s'il s'agit de renseignements que les Américains ont obtenus à titre confidentiel du Canada.

**Le vice-président:** Non, il ne s'agit pas de renseignements de ce genre-là.

**M. Burney:** S'il ne s'agit pas de renseignements de ce genre-là, à ce moment-là ils ne peuvent pas invoquer cet article de la loi.

**Le vice-président:** Pas du tout, je vous parle du cas d'un Américain qui invoque la législation américaine...

**M. Burney:** D'accord, mais si un Américain veut obtenir des renseignements en invoquant la loi américaine, les autorités américaines ne peuvent pas demander une dérogation sous prétexte qu'il s'agit de renseignements qu'ils ont obtenus d'un gouvernement étranger si ce n'est pas le cas.



[Text]

**The Vice-Chairman:** No, but that is my point. So if a Canadian could not get the information from you because you said it was less than 30 years old and information you had received from the Americans, he could presumably go to Washington and get the information there.

**Mr. Burney:** I am having a little trouble trying to answer in a theoretical sense. If you could give me a particular example, I might be able to answer it more easily, but I cannot see how a Canadian could get information from the Americans that had been provided to the Americans in confidence by the Canadian government.

**The Vice-Chairman:** No, it is not the—

**Mr. Burney:** I will try again.

**The Vice-Chairman:** I will talk to you after.

**Mr. Burney:** Okay.

**The Vice-Chairman:** I just have one minute. I want to ask you about the OECD guidelines on privacy and the protection of privacy. Are you familiar with those, and is your department in any way charged with implementing those in Canada?

**Mr. Burney:** Are you talking about the OECD guidelines on trans-border data flow?

**The Vice-Chairman:** Yes.

**Mr. Burney:** Yes, Mr. Clark's office has been exploring alternatives that would go beyond simply sending a letter to industry urging compliance. He has been anxious to see if we could not develop a more thorough way of tracking and monitoring the system.

We have looked into a variety of ways of going beyond adherence to the guidelines, but we have come to the conclusion that they would be too costly and too complex to try to administer. Where that matter stands right now is that letters are being sent or will be sent this week, I understand, to Canadian industry urging compliance with these guidelines.

The hold-up has been because we had looked for ways and means to go beyond a simple request of adherence. That is why there has been some delay in our action on it.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Mr. Orlikow, you have an additional five minutes, if you like.

**Mr. Orlikow:** Surely, you are aware of the fact that the American Freedom of Information Act permits a great deal more information to be made available to people who are making inquiries than our Access to Information Act.

**Mr. Burney:** I am not challenging it.

**Mr. Orlikow:** You are agreeing?

**Mr. Burney:** I am not an authority on the U.S. Freedom of Information Act, Mr. Orlikow.

[Translation]

**Le vice-président:** Non, mais c'est précisément ce que je voulais dire. Si un Canadien ne peut pas obtenir ce genre de renseignements chez vous parce que vous dites que les 30 ans ne sont pas écoulés et qu'il s'agit d'un renseignement que vous avez reçu des Américains, j'imagine que cette même personne pourrait fort bien aller à Washington et obtenir satisfaction là-bas.

**M. Burney:** J'ai un petit peu de mal à répondre à cette question sous un angle théorique. Si vous pouviez me donner un exemple, je pourrais vous répondre plus facilement, mais je ne vois pas comment un Canadien pourrait se voir refuser des Américains un renseignement fourni aux Américains à titre confidentiel par le gouvernement canadien.

**Le vice-président:** Ce n'est pas cela du tout . . .

**M. Burney:** Je vais m'expliquer encore une fois.

**Le vice-président:** Je vous en parlerai plus tard.

**M. Burney:** D'accord.

**Le vice-président:** Il me reste juste une minute. J'aimerais vous poser des questions à propos des directives de l'OCDE au sujet de la protection de la vie privée. Connaissiez-vous ces directives et votre ministère est-il chargé de leur application au Canada?

**M. Burney:** Vous voulez parler des directives de l'OCDE sur l'échange international de données?

**Le vice-président:** C'est cela.

**M. Burney:** Effectivement, le cabinet de M. Clark a étudié ce que nous pourrions faire en plus de nous contenter d'envoyer une circulaire au secteur privé en lui demandant d'appliquer ces directives. M. Clark se demandait en effet si nous ne pourrions pas arriver à mettre au point un système de dépistage et de contrôle plus serré.

Nous avons étudié toute une série de façons qui nous permettraient de transcender le simple respect des directives, mais nous en sommes arrivés à la conclusion que toutes ces solutions seraient beaucoup trop coûteuses et beaucoup trop complexes à administrer. Pour l'instant donc, nous envoyons nos circulaires, elles vont partir cette semaine, je crois, aux entreprises canadiennes pour leur demander instamment d'appliquer ces directives.

S'il y a eu un certain retard, c'est parce que nous avons voulu étudier la possibilité de faire plus que demander l'application de ces directives. C'est la raison pour laquelle nous avons un peu tardé à intervenir.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Monsieur Orlikow, vous avez encore cinq minutes si vous le voulez.

**M. Orlikow:** Vous savez sans doute que la législation américaine sur la liberté de l'information permet beaucoup plus que la nôtre pour ce qui est de l'accès à l'information.

**M. Burney:** Je ne le conteste pas.

**M. Orlikow:** Vous êtes d'accord?

**M. Burney:** Je ne suis pas expert pour ce qui est de la législation américaine, monsieur Orlikow.

[Texte]

**Mr. Orlikow:** Well, I can tell you, for example, that when I made a request to the RCMP to see any information they had in the file about me, I was told that it was in an exempt bank, but when I made a request to the FBI for any information they had about me, I was given the information they had.

**Mr. Burney:** I cannot speak for the RCMP or for the U.S. authorities, but I can tell you that in all instances where Canadians have asked the Department of External Affairs for access to their personnel security files, we have complied in every instance.

**Mr. Orlikow:** Why do you have this in connection with documents which have information provided by other governments? Why do use that 30-year old rule when the S-69 exclusion of Cabinet conference in Canada is for 20 years?

• 1615

**Mr. Burney:** Our view is based primarily on what is done by the United States and by the United Kingdom. They follow a 30-year rule in terms of divulging information received in confidence for foreign governments, so we are doing the same. That is the way it is now, but if we were told we are to change that, we would.

**Mr. Orlikow:** Who would tell you?

**Mr. Burney:** If the committee or if Parliament decides to change the act, we would obviously have to follow the changes in the act. The reason why we use the 30-year rule in those instances, as I understand it, and I may be in a position to give you more information subsequently, is that this is essentially the custom followed by other countries for information of the same kind. The United Kingdom and the United States follow the same 30-year rule when it has to do with information received in confidence from a foreign government.

**Mr. Orlikow:** Can you describe the disagreement between your department and the Information Commissioner in relation to citing specific paragraphs and invoking 15 international affairs defence exemptions?

**Mr. Burney:** Could I ask Mr. Brown to speak to that?

**Mr. Kenneth Brown (Co-ordinator for Access to Information and Privacy, Department of External Affairs):** Section 15 has a general introduction in three parts of which the first refers to the injury to the conduct of international affairs. It then proceeds to list about 15 examples of what is meant, without destroying the generality of the preamble.

The Information Commissioner, in investigating complaints about our application of section 15, has insisted that we should cite in explanation of our claim of the exemption the particular sub-paragraph or paragraphs in all cases. It has been the

[Traduction]

**M. Orlikow:** Laissez-moi vous dire par exemple que lorsque j'avais demandé à la GRC de consulter les dossiers qu'elle pouvait avoir à mon sujet, on m'a répondu que ces renseignements étaient classés dans une banque exemptée, mais lorsque j'ai demandé la même chose au FBI, les Américains m'ont tout de suite donné ce que je demandais.

**M. Burney:** Je ne saurais vous dire ce qu'il en est de la GRC ou des autorités américaines, mais je puis vous affirmer que chaque fois qu'un Canadien a demandé au ministère des Affaires extérieures de pouvoir consulter son dossier personnel, nous lui avons donné satisfaction.

**M. Orlikow:** Pourquoi faites-vous cela dans le cas des documents contenant des renseignements qui vous sont fournis par d'autres gouvernements? Pourquoi invoquer la vieille règle des 30 ans alors qu'en vertu de l'article 69, les documents couverts par le secret du Cabinet peuvent être rendus public après 20 ans?

**M. Burney:** Nous partons essentiellement du principe que nous suivons ce que font les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Ces deux pays attendent 30 ans avant de rendre publics des renseignements qu'ils ont reçus à titre confidentiel de gouvernements étrangers, et nous faisons donc la même chose. C'est de cette façon que nous procédons maintenant, mais si on nous dit de changer, nous changerons.

**M. Orlikow:** Qui pourrait vous le demander?

**M. Burney:** Si le Comité ou le Parlement décidait de modifier la loi, il est évident que nous devrions nous conformer aux nouvelles dispositions. Si nous invoquons la règle des 30 ans dans les cas de ce genre, c'est ce que je pense du moins, et peut-être pourrais-je vous en dire plus long ultérieurement, c'est que c'est la coutume suivie par d'autres pays dans le cas de renseignements de ce genre. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni utilisent la règle des 30 ans dans le cas de renseignements reçus à titre confidentiel d'un gouvernement étranger.

**M. Orlikow:** Pouvez-vous nous parler du désaccord entre votre ministère et le commissaire à l'information lorsqu'il s'agit de citer des paragraphes spécifiques et d'invoquer l'article 15 pour les exemptions relatives aux affaires internationales ou à la défense?

**M. Burney:** J'aimerais demander à M. Brown de répondre à cette question.

**M. Kenneth Brown (coordonnateur responsable de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, ministère des Affaires extérieures):** L'article 15 contient une introduction générale en trois volets dont le premier parle du préjudice causé à la conduite des affaires internationales. Il donne ensuite une liste d'environ 15 exemples de ce dont il s'agit sans pour autant battre en brèche le caractère général du préambule.

Le commissaire à l'information, lors de ses enquêtes à propos des plaintes relatives à la façon dont nous appliquons l'article 15, a insisté pour que nous donnions une explication chaque fois que nous demandions l'exemption d'un ou de



[Text]

contention of my department that you cannot necessarily describe the full nature of the injury through the individual sub-paragraphs. In any event, these are simply cited in the act as examples.

It is a matter which we are debating with the Information Commissioner. The lines are firming up, and in consultation with our legal advisers, it is my understanding that they are now reaching the position where they consider it worthwhile forcing this to the point where it would be tested in the federal court.

**Mr. Orlikow:** Is that because you cannot reach an agreement with the Information Commissioner?

**Mr. Brown:** That is correct.

**Mr. Orlikow:** In other words, he is not satisfied with your interpretation of the rules.

**Mr. Burney:** We are not satisfied with hers, either.

**Mr. Orlikow:** She obviously wants you to release more information than you are prepared to release.

**Mr. Burney:** In a case of this kind, we are dealing with information received in confidence from the private sector, which the private sector themselves have indicated to us in other occasions, they are very reluctant to see made publicly available.

I do not think we are acting exclusively in our own interests as a department. We are trying to protect the confidentiality of information we receive from companies who are applying for permits. They may be either export permits or import quotas. When we took soundings with the companies concerned in instances of this kind to see whether they were prepared to allow us to make the information that they provided to us in confidence available, many of the companies were quite shocked to even be asked, because they had given that information to us on the assumption that it would never be made publicly available. They are worried about the implications it would have for their competitors and about the extent to which their relative competitive position, even within Canada, would be made known to their competitors.

• 1620

We do have a concern in trying to preserve our service capacity to the private sector, whether it is in terms of exports or access. That is the issue at stake here. I do not think it is just a question of us trying to hold on to information for the sake of holding on to information.

**Mr. Orlikow:** Is it not possible that the interest of the particular private sector company is not the same as the interest of the general public which may want the information?

**Mr. Burney:** I guess you are setting up a situation where a member of the public might get information from the Govern-

[Translation]

plusieurs alinéas. Mon ministère soutient qu'il n'est pas possible de décrire d'une façon complète le préjudice possible dans le cas d'un alinéa en particulier. Quoi qu'il en soit, la loi n'en fait que des exemples.

C'est une question dont nous discutons actuellement avec le commissaire à l'information. Les positions sont en train de s'affirmer et, d'après nos consultations avec nos conseillers juridiques, il semblerait, je pense, que nous en soyons rendus au point où d'après eux, il vaudrait la peine de soumettre le contentieux à la Cour fédérale.

**M. Orlikow:** Est-ce parce que vous ne parvenez pas à vous entendre avec le commissaire à l'information?

**M. Brown:** C'est bien cela.

**M. Orlikow:** En d'autres termes, il n'est pas satisfait de la façon dont vous interprétez les règles.

**M. Burney:** Et nous ne sommes pas satisfaits de son interprétation non plus.

**M. Orlikow:** Il est évident qu'elle veut que vous divulguiez davantage que vous n'êtes prêts à le faire.

**M. Burney:** Dans les cas de ce genre, il s'agit de renseignements que nous avons reçus à titre confidentiel du secteur privé et ce même secteur privé nous a signalé à d'autres reprises qu'il ne tenait pas à ce que ce genre de renseignements soient rendus publics.

Je ne pense pas donc que le ministère agisse simplement pour protéger ses intérêts propres. Nous essayons de protéger également le caractère confidentiel de renseignements que nous avons reçus de certaines entreprises qui faisaient une demande de permis. Il peut s'agir de permis d'exportation ou de quotas d'importation. Lorsque nous avons sondé les entreprises intéressées pour voir si elles seraient disposées à nous permettre de rendre publics des renseignements qu'elles nous avaient fournis à titre confidentiel, un grand nombre d'entre elles ont été offusquées que nous leur posions même la question, étant donné qu'elles nous avaient remis ces renseignements en partant du principe qu'ils ne seraient jamais rendus publics. Elles sont donc inquiètes des répercussions que cela pourrait avoir au niveau de la concurrence, au niveau de leur position concurrentielle sur le marché, même au Canada, si ce genre de renseignements venaient à être connus de leurs concurrents.

Pour notre part, nous essayons de protéger notre utilité pour le secteur privé, qu'il s'agisse d'accès à l'information ou de potentiels d'exportation. C'est précisément ce dont il s'agit ici. Je ne pense pas qu'on puisse simplement dire que nous essayons de nous accrocher à des renseignements pour le simple plaisir de le faire.

**M. Orlikow:** N'est-il pas possible que les intérêts d'une entreprise du secteur privé ne correspondent pas à ceux du grand public qui pourrait vouloir ce genre de renseignements?

**M. Burney:** Vous voulez, j'imagine, parler du cas où un citoyen pourrait obtenir du gouvernement du Canada un

[Texte]

ment of Canada about a private sector company that the company is not prepared to give to the individual directly. I guess the question that raises is whether the government should be a conduit for that kind of information to the public. I do not have the answer.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. Any questions on the second round, gentlemen?

I thank the witnesses from the Department of External Affairs very much for their appearance and invite the DND witnesses to come to the table, please.

I am pleased to welcome Lieutenant-General Manson, the Assistant Deputy Minister, Personnel. I would ask him to introduce his colleagues at the table and to make any opening statement he wishes.

**Lieutenant-General P.D. Manson (Assistant Deputy Minister (Personnel), Department of National Defence):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am here to represent the Chief of the Defence Staff, General Thériault, who is out of the country on duty.

I have with me today Major-General William Hewson, who is the Chief of Intelligence and Security in the Department of National Defence; Mr. Charles Gauthier, who is the Director General Executive Secretariat within the department; Mr. Pat Hunter, who is the Director General Personnel Coordinator; Colonel Peter Partner, who is the Director of Personnel Legal Services within DND; and finally Colonel Hugh Rose, who is the Director of Flight Safety.

Mr. Chairman, first of all I would like to thank you for your invitation to departmental officials to appear before your committee this afternoon in connection with your review of the Access to Information and Privacy Acts.

The written submission that we sent to you earlier I hope has served to identify problem areas which we in the Department of National Defence have experienced in administering these two acts. In this opening statement, I would like to elaborate on some of these, following which I would be pleased to respond to any questions you and the members of the committee may have, assisted by the five gentlemen who accompany me, each one of whom is expert in one or another of the areas I am going to be discussing.

Notre présentation ainsi que notre présence parmi vous aujourd'hui me permet de vous présenter les faits réels qui, je l'espère, vous aideront à peser les intérêts opposés qui sont en jeu dans une législation de cette nature. Pour bien situer nos commentaires, précisons que le ministère de la Défense nationale a, jusqu'à présent, reçu 520 demandes. Dans seulement 37 de ces cas, nous avons jugé nécessaire de refuser de communiquer l'ensemble de l'information demandée. Au bout du compte, nous pensons donc avoir été très ouverts.

[Traduction]

renseignement sur une entreprise du secteur privé, un renseignement que cette même entreprise ne voudrait pas remettre directement à la personne en question. À ce moment-là, il s'agit, j'imagine, de savoir si le gouvernement doit jouer le rôle d'intermédiaire à ce point de vue-là, mais j'ignore la réponse.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Messieurs, y a-t-il d'autres questions pour le second tour?

Je voudrais remercier les témoins du ministère des Affaires extérieures qui ont accepté de comparaître devant vous, et inviter maintenant les représentants du MDN à prendre place à la table.

Je suis très heureux de souhaiter la bienvenue au lieutenant-général Manson, sous-ministre adjoint responsable des services du personnel. Je vais lui demander de nous présenter ses collègues et de nous lire sa déclaration s'il le souhaite.

**Le lieutenant-général P.D. Manson (sous-ministre adjoint (Personnel), ministère de la Défense nationale):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je représente cet après-midi le chef de l'état-major de la Défense, le général Thériault, qui est en mission à l'étranger.

Je suis accompagné du major-général William Hewson, chef des services de renseignement et de sécurité du ministère de la Défense nationale, de M. Charles Gauthier, directeur-général du secrétariat exécutif du ministère, de M. Pat Hunter, directeur général à la coordination du personnel, du colonel Peter Partner, directeur des services juridiques du personnel du MDN et enfin, du colonel Hugh Rose, directeur de la sécurité aéronautique.

Monsieur le président, j'aimerais pour commencer vous remercier d'avoir invité les représentants du ministère à déposer devant le Comité cet après-midi dans le cadre de votre examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le texte du mémoire que nous vous avons envoyé déjà vous aura, j'espère, permis de repérer les problèmes qui se posent au ministère de la Défense nationale du point de vue de l'administration de ces deux lois. Dans le cadre de ma déclaration, j'aimerais préciser certains de ces éléments, après quoi je serai heureux de répondre aux questions que les membres du Comité et vous-même voudriez me poser, et je le ferai avec l'aide de mes cinq collègues qui sont chacun spécialiste dans l'un ou l'autre des domaines dont nous allons vous parler.

Our presentation as well as our presence here today will allow me to submit the real facts which, hopefully, will help you to weigh the various diverging interests at stake in those legislations. It should be noted that the Department of National Defence has received 520 requests to date. In only 37 of these cases was it deemed necessary to refuse to convey all of the information requested. We believe that this gives a good indication of our openness.



[Text]

• 1625

Il subsiste toutefois certains domaines qui nous ont causé des difficultés et j'aimerais insister sur celles qui nous préoccupent particulièrement.

Now, the first area of serious concern deals with a unique investigative process in the Canadian Forces that is called the board of inquiry. This is purely an administrative process designed solely to identify the causes of unsatisfactory situations so that remedial action can be taken.

A particularly important part of this process deals with accident prevention, particularly aircraft accidents, whose costs these days in terms of materiel and human lives can be very significant, not to mention the impact that a weakened Flight Safety Program would have on the operational readiness of the Canadian Forces.

I stress that the board of inquiry process is administrative in nature and that it is designed to foster the candor of witnesses, some of whom might be civilians who are not compelled to testify. The information compiled during the process cannot be used for disciplinary, criminal or other punitive proceedings.

Should these be necessary, an entirely separate investigative process must be initiated by, for example, the military police or other police forces. If the evidence that is gathered during the course of this latter investigation warrants charges either before a military tribunal or a criminal court, then the normal adversarial process inherent in court cases would come into play.

I therefore reiterate that the board of inquiry process used by the Canadian Forces is unique and it cannot be compared to judicial inquiries in the civil sector.

Our experience to date shows that it is very difficult under the Access to Information Act and the Privacy Act to protect statements made by witnesses during the course of boards of inquiry conducted by the Canadian Forces. Consequently, most statements have had to be released, and this has caused a great deal of apprehension on the part of people who might be called upon to appear before such boards.

Indeed, there is every indication that the candor of future witnesses on future boards will be adversely affected, as will their willingness to volunteer information, particularly of an incriminating nature. If this should come to pass, it will have a negative impact on our vital accident prevention program and on the readiness of the Canadian Forces.

We are therefore proposing to amend the National Defence Act to provide absolute protection for witnesses' statements and following this, we would seek an amendment to Schedule II of the Access to Information Act so that the statements could benefit from the statutory prohibition against disclosure contained in section 24.

That is all I want to say in my opening statement on this important point, but if you have questions in this connection,

[Translation]

There remain however some areas which have caused difficulties for us and I would like to deal with those which have been of particular concern to us.

Le premier domaine des plus préoccupants a trait au processus d'enquête unique aux Forces canadiennes, appelé commission d'enquête. Il s'agit d'un processus purement administratif conçu seulement pour déterminer les causes de situations non satisfaisantes afin que des mesures de redressement puissent être prises.

Une partie particulièrement importante de ce processus traite de la prévention des accidents, des accidents d'avion en particulier, dont les coûts en termes de pertes matérielles et de vies humaines, peuvent être très élevés, sans oublier l'incidence qu'un relâchement des mesures de sécurité aérienne aurait sur l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes.

J'insiste sur le fait que la commission d'enquête a un mandat de nature administrative destiné à favoriser la sincérité des témoins, dont certains peuvent être des civils, qui ne sont pas tenus de témoigner. Les renseignements compilés au cours de l'enquête ne peuvent servir à des fins disciplinaires, dans des causes criminelles ou à d'autres fins punitives.

Si de telles méthodes s'imposent, un processus d'enquête totalement distinct est instauré, habituellement par la police militaire ou par d'autres forces de police. Si les preuves recueillies au cours de ladite enquête justifient que ces chefs d'accusation soient portés devant un tribunal militaire ou une cour criminelle, le processus habituel prévu pour les causes criminelles entrerait en jeu.

Je le répète donc, le processus de commission d'enquête adopté par les Forces canadiennes est unique et ne peut se comparer aux enquêtes judiciaires du secteur civil.

Jusqu'à présent, d'après notre expérience, il est très difficile, sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de protéger les déclarations faites par des témoins lors des travaux des commissions d'enquête constituées par les Forces canadiennes. Par conséquent, il a été nécessaire de divulguer la plupart des dépositions, ce qui a suscité beaucoup d'apprehension chez les militaires appelés à témoigner devant de telles commissions.

En fait, il est fort probable que dorénavant la sincérité des témoins s'en ressentira, tout comme leur volonté de comparaître de leur plein gré, surtout pour donner un témoignage incriminant. Pareille situation ne pourrait que nuire à notre programme de prévention des accidents et à l'état de préparation au combat des Forces canadiennes.

Nous proposons par conséquent que la Loi sur la défense nationale soit modifiée afin de protéger intégralement les témoignages, à la suite de quoi nous demanderons que soit modifiée l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, afin que les témoignages soient assujettis aux dispositions de l'article 24 qui prévoit des interdictions fondées sur d'autres lois.

Je ne vais pas m'étendre davantage sur cet important sujet, mais si vous avez des questions à cet égard, le colonel Partner,

*[Texte]*

our Director of Personnel Legal Services, Colonel Partner, and the Director of Flight Safety, Colonel Rose, would be pleased to respond.

The second point I want to make is the danger under the Access to Information Act that bits and pieces of information provided in response to access requests could develop into a mosaic of sensitive information when responses to separate requests on the same subject are collated.

For example, we cited the case in our submission of a request for computer print-outs on all accidents involving the CF-104 aircraft. While little or no injury would have resulted from releasing information on any one accident, the release of records on all accidents would have revealed a great deal of sensitive information, such as the aircraft's system's capabilities and weaknesses, data on operational readiness, proficiency of air crew, quality of our maintenance and so on.

The point I am making here is that sole recourse to an injury test for defence matters carries inherent risks and we may, therefore, in the light of experience, have to seek the protection of a discretionary class exemption. If you have any questions on this matter, our Chief of Intelligence and Security, Major-General Hewson, would be pleased to respond.

The next area I want to cover has to do with a point made in our submission concerning omnibus requests, that is, individual requests on a host of different topics or, literally, all records connected with a single topic. Examples of actual cases were appended to our submission.

• 1630

The processing of such requests is highly disruptive, and if unconstrained by, for example, fees and substantial deposits, it could result in the department's resources being diverted from important primary tasks and missions.

Visualize, if you will, the project management staff of major Crown projects—such as the CF-18, the Canadian Patrol Frigate, or the new Low Level Air Defence system, to cite a few examples—being compelled to set aside their primary duties in order to process access requests for hundreds of thousands of documents related to their programs. One would have to ask if this is really what Parliament had in mind. Such requests in the examples cited divert highly specialized engineers and operational personnel from their job of managing major re-equipment programs that are critical to the Canadian Forces capability and readiness.

While we surely accept the need to satisfy access to information requests that are reasonable and specific, we feel being compelled to respond to all-encompassing requests

*[Traduction]*

notre directeur des services juridiques du personnel, ainsi que le colonel Rose, notre directeur de la sécurité des vols, seront heureux de vous répondre.

J'aimerais également vous faire remarquer qu'il pourrait être dangereux de donner des bribes d'information en réponse à différentes demandes aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, car mis ensemble, ces renseignements fragmentaires pourraient former une mosaïque de renseignements confidentiels.

Nous avons mentionné dans notre mémoire, à titre d'exemple, le cas d'une demande d'imprimés d'ordinateur ayant trait à tous les accidents mettant en cause des CF-104. Quoiqu'il n'eusse pas été préjudiciable, ou bien peu, de divulguer des renseignements sur un accident isolé, l'accès aux dossiers de tous les accidents aurait révélé beaucoup de renseignements confidentiels, notamment sur les capacités et les problèmes des systèmes d'avionique, sur la préparation opérationnelle, la compétence du personnel navigant, la qualité de la maintenance, etc.

Ce à quoi je veux en venir, c'est que le seul recours à un test subjectif, en matière de défense, laisse en soi planer des risques et que nous pourrions bien, en nous fondant sur notre expérience, devoir invoquer une clause d'exception objective, assujettie à un pouvoir discrétionnaire pour protéger les renseignements confidentiels. Si vous avez des questions à ce sujet, notre chef, Renseignements et sécurité, le major général Hewson, y répondra volontiers.

J'aimerais ensuite parler d'un point soulevé dans notre mémoire et concernant les demandes omnibus, c'est-à-dire les demandes individuelles englobant toute une série de thèmes différents ou, littéralement, tous les dossiers reliés à un même thème. Des exemples de cas réels étaient joints en appendice à notre présentation.

Le traitement de telles demandes est très perturbateur et les ressources du ministère pourraient être détournées de tâches et de missions de première importance, faute de l'imposition de frais et de dépôts modérateurs importants.

Qu'il suffise d'imaginer que, dans l'état actuel des choses, les administrateurs de grands projets de la Couronne tels que le CF-18, la frégate canadienne de patrouille ou la défense anti-aérienne à basse altitude pour n'en nommer que quelques-uns, pourraient être obligés de mettre de côté leurs principales tâches afin de traiter des demandes d'accès à des milliers de documents se rapportant aux programmes qui leur incombent. On pourrait se demander si c'est vraiment l'objectif que poursuivait le Parlement. Dans le cas du ministère de la Défense nationale, ces demandes nous obligent à détourner des ingénieurs et du personnel opérationnel hautement spécialisés de leur travail (la gestion de grands programmes de rééquipement), qui est essentiel pour assurer l'état de préparation au combat des forces canadiennes.

Tout en admettant d'emblée la nécessité de répondre aux demandes d'accès à l'information, pour autant qu'elles soient raisonnables et précises, nous pensons que l'obligation de



*[Text]*

involving thousands of documents goes well beyond the spirit of the act. Therefore, we cite this as a good example of the competing interests I mentioned a moment ago. Fortunately, the present provisions within the Access to Information Act for fees and deposits serve as a deterrent for omnibus requests, and we would hope that these provisions are retained.

The last comment I want to make concerns the Privacy Act and specifically, exempt banks. You will undoubtedly hear many representations seeking to abolish these, and there are compelling counter-arguments that we feel exist. Should you wish to explore the impact on the Department of National Defence of doing away with exempt banks, our Privacy Co-ordinator, Mr. Hunter, with me today, is available to elaborate as required.

Monsieur le président, si vous avez des questions à poser sur l'application de ces lois au ministère de la Défense nationale, M. Gauthier, notre coordonnateur de l'accès à l'information, est à votre disposition, de même que M. Hunter, notre coordonnateur de la protection des renseignements personnels.

In closing, I appreciate the opportunity you have provided for us to appear before you this afternoon, and I emphasize that our sole purpose in being here is to assist you in striking an appropriate balance between competing interests by outlining the impact of both acts on the Department of National Defence.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, General. I invite Mr. Orlikow to begin the questioning. We have 10 minutes.

**Mr. Orlikow:** The department expresses concern in its brief about the impact of the acts on the candour of witnesses before boards of inquiry, as a result of the possible availability of their evidence under this act. What evidence do you have that witnesses are less forthcoming, and if you have done some studies of this, can they be made available to the committee?

**LGen Manson:** I will turn that question over to Colonel Rose, the Director of Flight Safety, who has studied this question in considerable detail.

**Colonel H. Rose (Department of National Defence, Director Flight Safety):** Mr. Chairman, I think the identification of situations where candour has had a direct bearing on the outcome of any particular board which we have conducted at this time is very difficult to establish. It is like trying to establish what activity we took with regard to flight safety . . . improved or caused an accident not to happen, or what activity we did not take which resulted in an accident.

In this case, our concern, primarily, is not with the information we have released, but the impact that release of information can have on the process which is vital to our flight safety program. There was in fact a study done within National Defence on the information boards of inquiry process, and in that particular study, there was a study commission from—

*[Translation]*

répondre à toutes les demandes globales, supposant la consultation de milliers de documents, dépasse de beaucoup l'esprit de la loi. D'ailleurs on y verra un bon exemple de la question des intérêts opposés, dont j'ai parlé précédemment. Heureusement, les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, qui prévoient l'imposition de frais et de dépôts, ont un effet de dissuasion sur les demandes omnibus et nous espérons que ces dispositions seront retenues.

Le dernier commentaire que j'aimerais faire touche la Loi sur la protection des renseignements personnels et, plus précisément, les fichiers inconsultables. Vous aurez sûrement l'occasion d'entendre beaucoup de plaidoyers en faveur de leur abolition; sachez toutefois que des contre-arguments de poids ne demandent qu'à se faire entendre. Ainsi, si vous souhaitez en savoir plus long sur l'effet de la suppression des fichiers inconsultables sur le ministère de la Défense nationale, M. Hunter, notre coordonnateur des renseignements personnels, pourra vous fournir de plus amples renseignements.

Lastly, Mr. Chairman, if you have any questions relating to the application of these acts within the Department of National Defence, Mr. Gauthier, our Information Access Co-ordinator can enlighten you along with Mr. Hunter, who is our Privacy Co-ordinator, as I just mentioned.

En terminant, je vous remercie de nous avoir donné cette occasion de vous parler. Je tiens à souligner que nous sommes là uniquement pour vous aider à départager les intérêts opposés en présence; voilà pourquoi nous avons tenu à faire ressortir les répercussions que ces deux lois ont eu jusqu'à présent sur la Défense nationale du Canada.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur le général. J'invite maintenant M. Orlikow à commencer les questions. Nous avons dix minutes.

**M. Orlikow:** Le ministère exprime des craintes au sujet de la franchise des témoins appelés à comparaître devant une commission d'enquête si cette disposition rend possible la divulgation de leur témoignage. Quelle raison avez-vous de croire que les témoins seront moins disposés à parler, et si vous avez fait des études à ce sujet, pourriez-vous les communiquer au Comité?

**Lgén Manson:** Je vais demander au colonel Rose, directeur, Sécurité des vols, de vous répondre, car il a étudié la question en détail.

**Le colonel H. Rose (ministère de la Défense nationale, directeur, Sécurité des vols):** Monsieur le président, je pense qu'il est très difficile d'identifier des situations où la franchise des témoins peut avoir une répercussion directe sur les résultats d'une enquête particulière. C'est un peu comme si on essayait d'établir quelle mesure en matière de sécurité aérienne a permis d'éviter un accident ou de savoir quelles omissions ont pu contribuer à un accident.

Nos appréhensions ne concernent pas d'abord les renseignements que nous avons divulgués, mais la conséquence que cette divulgation de renseignements peut avoir sur notre programme de sécurité aérienne. Une étude a été faite au sein du ministère au sujet des commissions d'enquête, excusez-moi, je ne me rappelle pas la direction qui été chargée de . . .

[Texte]

am sorry, I forget the name of the exact agency which made that . . .

**Mr. C.J. Gauthier** (Department of National Defence, Director General Executive Secretariat, Access Coordinator): It is the Director of Socio-Economic Analysis.

**Col Rose:** Yes, the Director of Socio-Economic Analysis. They were able to identify a clear impact on candour if the individuals know their statements will be released. I am sure that study is available, but I would have to ask on that.

**Mr. Orlikow:** Why should not—

**The Vice-Chairman:** Excuse me, I wonder if that could be made available to the committee, Mr. Gauthier.

• 1635

**Mr. Orlikow:** Why should not information about accidents and safety issues be made available to the public? Let me use a specific illustration, an accident which resulted in the death of a Winnipeg cadet, Darren Michael Krosney. He was not one of my constituents, but he lived in the constituency of my colleague, Mr. Blaikie, the Member for Winnipeg—Birds Hill. If I remember correctly, and I am sure you know about it because the family and Mr. Blaikie carried on an extensive discussion and correspondence with you and are still not satisfied, I understand. The cadet was quite young. He apparently did not have a licence to operate the vehicle which he was operating. The family and Mr. Blaikie feel very strongly that your department was, to say the least, less than co-operative in supplying information about the accident which led to his death, how it happened and why it happened.

**LGen Manson:** Mr. Chairman, I am well familiar with the case of Private Krosney. I should point out before discussing that, that the Department of National Defence by no means intends to withhold all information that comes out of boards of inquiry. We will, whenever possible, release information that does not bear on the question of candour. Our sole concern here is that we do not want, through being forced to release testimony of individuals . . . critical testimony that leads to the discovering of the cause of an accident—principally aircraft accidents, but the principle applies for other types of accidents—to destroy the possibility, or diminish the possibility of candour in future accident investigations.

May I call upon my colleagues to talk specifically about the Krosney case. The difficulty with the release of that case, if I am not mistaken, was related to the fact that the investigation went on for a very long period of time before the board of inquiry was actually concluded.

**Mr. Orlikow:** But surely when you have the death of quite a young man, what justification was there for such a long period of time during which the family was given, in their view at least, no information at all. Every question they asked was, in their view, like pulling teeth.

[Traduction]

**M. C.J. Gauthier** (ministère de la Défense nationale, directeur général du Secrétariat exécutif, coordinateur de l'accès à l'information): C'est le directeur de l'analyse socio-économique.

**Col Rose:** Oui, le directeur de l'analyse socio-économique. On a pu constater un lien direct entre la franchise des témoins et la possibilité que leur déposition soit divulguée. Je suis sûr qu'on peut trouver cette étude, mais je dois me renseigner.

**M. Orlikow:** Pourquoi ne pas . . .

**Le vice-président:** Excusez-moi, pourriez-vous nous faire parvenir cette étude, monsieur Gauthier?

**M. Orlikow:** Pourquoi ne pas rendre publique tout renseignement portant sur les accidents et les questions de sécurité. Permettez-moi de vous en citer un exemple; un élève officier de Winnipeg, Darren Michael Krosney, a trouvé la mort dans un accident. Il n'était pas un de mes électeurs, il vivait dans la circonscription de mon collègue, M. Blaikie, député de Winnipeg—Birds Hill. Je suis sûr que vous connaissez cette affaire, car la famille de M. Krosney et M. Blaikie lui-même ont en discuté longtemps avec vous, ont échangé toute une correspondance, et cette affaire n'a toujours pas été résolue à leur satisfaction. Cet élève officier était assez jeune. Apparemment il ne possédait pas de permis lui permettant de conduire le véhicule dans lequel il se trouvait. La famille de M. Krosney et M. Blaikie estiment que votre ministère ont été pour le moins peu coopérant, que vous n'avez donné qu'au compte-gouttes tous les renseignements sur l'accident qui ont entraîné sa mort, sur la façon dont cet accident s'est produit et pourquoi il s'est produit.

**Lgen Manson:** Monsieur le président, je connais bien l'affaire Krosney. Avant d'aller plus loin, je voudrais vous signaler que le ministère de la Défense nationale n'entend en aucune façon cacher les travaux des Commissions d'enquête. Dans la mesure du possible, nous rendrons publics tous les renseignements qui ne risquent pas de nuire à la franchise des témoins. Ce que nous ne voulons surtout pas, si nous sommes obligés de rendre publics les témoignages de certaines personnes, témoignages déterminant dans la découverte de la cause d'un accident, en particulier d'un accident d'avion—mais ce principe s'applique à tout autre type d'accident également—c'est détruire ou diminuer la franchise des témoins dans une enquête future en cas d'accidents.

Puis-je maintenant demander à mes collègues de parler de l'affaire Krosney. Si ces renseignements n'ont pas été divulgués, c'est, si je ne m'abuse, parce que l'enquête a duré longtemps avant que la Commission d'enquête ne puisse déposer ses conclusions.

**M. Orlikow:** Mais il s'agit du décès d'un tout jeune homme. Comment pouvez-vous justifier que, d'après la famille de la victime, aucun renseignement ne lui a été donné. Il a fallu à chaque fois vous arracher les vers du nez.



[Text]

**LGen Manson:** Having seen some reports on that particular case, I can tell you there was considerable concern, as there is in every case, that a premature release of information involving an accident before all of the information is brought in, before all witnesses have been heard, could result in information being passed to individuals that was not entirely correct. The investigation process is an incredibly complex, detailed process. I know aircraft accident boards of inquiry sometimes go on for weeks and weeks, depending upon the difficulty of the process, the extent of damage to the aircraft, and so on.

**Mr. Orlikow:** This was not an aircraft, not an extremely complicated, complex machine. This was a relatively simply machine, and if I understand correctly, as a result of all the delay, the family came to the conclusion that there was some kind of cover-up, and that they are still not satisfied with the amount of information which they have been given.

**LGen Manson:** Mr. Gauthier might wish to add to what I have said.

**Mr. C. Gauthier:** I am very familiar with that particular case, Mr. Chairman. The practice in the department before the Access to Information Act came into being, was to give the next of kin a summary of the accident and the cause. In this particular case they were not satisfied with that and they appealed to the Minister; at that point, a copy of the board of inquiry was made available to the family. You may also be aware that there was a coroner's inquest, a public inquest into the matter. All of the issues were addressed in the inquest. I realize the family is still not happy, but I think it is beyond the department's ability to resolve those doubts. I do not know if Colonel Partner would want to add anything on that.

• 1640

**Colonel P. Partner (Director, Personnel Legal Services, Department of National Defence):** The only thing I can add is that in addition to the eventual release of the Board of Inquiry, the various points—and there were quite a few of them that were raised specifically by the Krosneys—concerning the vehicle, the road conditions, the requirements and qualifications of the drivers and so on in the department, were addressed point by point.

A very long letter or as a matter of fact more than one letter was sent primarily to Mrs. Krosney containing what we felt was a detailed explanation of all the points she had raised, where that was possible. So that was sort of a supplement to the board of inquiry.

**Mr. Orlikow:** I do not have much time left. In defining the mosaic effect of the question, you used the example of a large number of questions asked about a specific type of operation and you said that it could give information which would not be, I suppose, in the public interest.

[Translation]

**Lgén Manson:** Après avoir compulsé certains rapports à propos de cette affaire, je puis vous dire, que, comme pour chaque cas, nous avons craint que si ces renseignements étaient rendus publics prématurément, avant que tous les témoins aient été entendus, avant que tous les renseignements aient été rassemblés, certaines personnes auraient pu avoir accès à des renseignements dont la véracité n'aurait pas été établie. Une enquête est un processus très long et très complexe. Je sais que des commissions d'enquête sur des accidents d'avion durent parfois pendant des semaines et des semaines, et que tout dépend de la difficulté du processus, de l'étendue des dommages causés à l'appareil et ainsi de suite.

**M. Orlikow:** Ce n'était pas un appareil, ce n'était pas une machine extrêmement complexe. C'était une machine relativement simple, et si je comprends bien, en raison de tous ces reports, la famille en a conclu que vous essayiez de camoufler quelque-chose, et ils ne sont toujours pas satisfaits des renseignements que vous leur avez donnés.

**Lgén Manson:** Monsieur Gauthier voudrait peut-être ajouter quelques mots à ce que j'ai dit.

**M. C. Gauthier:** Je connais bien cette affaire, monsieur le président. Avant que la Loi sur l'accès à l'information n'entre en vigueur, le ministère avait pour coutume de donner au plus proche parent un résumé de l'accident et de sa cause. En l'espèce, les parents de la victime n'en ont pas été satisfaits et ont porté appel devant le ministre; c'est alors qu'une copie du rapport de la Commission d'enquête a été envoyée à la famille. Vous savez également sans doute qu'une enquête a été menée par un coroner, qu'une enquête publique a été ouverte. Toutes ces questions ont été abordées lors de cette enquête. Je sais que la famille de la victime n'est toujours pas satisfaite, mais je crois que le ministère ne peut pas dissiper ces doutes. Je ne sais pas si le colonel Partner veut ajouter quoi que ce soit à ce que j'ai dit.

**Col P. Partner (Directeur, Services juridiques du personnel, ministère de la Défense nationale):** Tout ce que je puis ajouter, c'est que, outre la publication du rapport de la Commission d'enquête, tous les points soulevés par la famille Krosney, et il y en avait beaucoup, portant sur le véhicule en question, l'état des routes, les compétences des conducteurs et ainsi de suite, ont reçu réponse.

Nous avons adressé une très longue lettre, et même plus d'une lettre, à M<sup>me</sup> Krosney, lettre qui renfermait ce que nous estimions être une explication circonstanciée de tous les points qu'elle avait abordés, dans toute la mesure du possible. Cet échange de correspondance est donc venu s'ajouter au rapport de la Commission d'enquête.

**M. Orlikow:** Il ne me reste plus beaucoup de temps. En parlant des conséquences de cette affaire, vous avez dit que si toute une série de questions à propos d'un type d'activité donné étaient posées, cela pourrait entraîner la divulgation de renseignements qui ne seraient pas, je suppose, dans l'intérêt du public.

[Texte]

One of the aircraft which you have . . . I forget the classification . . . there were a substantial number of crashes. There was a feeling among some people not in the department that this overly large number of crashes probably was a result of design errors, etc..

How else but by asking a large number of questions could anybody get at that kind of information, to which I think the answers would have been useful and which could only be answered by a series of questions?

**LGen Manson:** I can answer that question in a general way, having personally flown two tours on the Starfighter aircraft. You are quite right in pointing out that there was considerable concern about the accident rate.

I may mention in passing that we are not convinced the accident rate on the aircraft is inordinately high. In any case, to my knowledge there is no policy in the department that would cause this department to withhold information of the sort that you are talking about, except insofar as it would reveal information relating to operational effectiveness, the pilot-training capability and the factors that I mentioned earlier on.

I think it must be acknowledged that we have to protect that information. We cannot willy-nilly, in response to requests for information, turn it out whether individually or in the ensemble that gives away defence information that we feel that we cannot give away.

General Hewson is the Chief, Intelligence and Security and he, I know, is very concerned about this and has studied it. He might want to add . . .

**Mr. Orlikow:** Well, I have only a limited time . . .

**LGen Manson:** Yes.

**Mr. Orlikow:** If there is a feeling based on the fact that there were a large number of crashes which lead to deaths in many cases, that there might be something wrong with that plane, how else but by asking these questions could the matter even be discussed? I do not see how the answers to that could have any adverse effect on the operations.

**LGen Manson:** It certainly could, if we had to release information that related to the operational capability of the aircraft for example, or a weakness in the aircraft.

Here we get a conflict under the Access to Information Act. Yes, we would like to release this information to the extent that we can do so without doing damage to our capability to fly an operational aircraft such as the Starfighter.

**Mr. Orlikow:** Would it not have been very useful if the questions had been asked to NASA about some of the deficiencies in their Challenger program? That might have avoided the kind of terrible disaster which took place.

**LGen Manson:** That is an interesting question, albeit a hypothetical one. I believe it was Deke Slayton, one of the

[Traduction]

Un des avions, et je ne me souviens plus duquel . . . il y a eu toute une série d'accidents d'avion. Certains qui ne font pas partie du ministère estimaient que ce nombre un peu trop important d'accidents était vraisemblablement imputable à des défauts de conception, etc . . .

Comment voulez-vous que quelqu'un obtienne ce genre de renseignement autrement qu'en posant toute une série de questions?

**Lgén Manson:** Je puis répondre à cette question de façon générale, puisque j'ai moi-même volé à deux reprises à bord de ces avions Starfighter. Vous avez tout à fait raison de dire que ces accidents ont suscité de vives inquiétudes.

Puis-je mentionner au passage que nous ne sommes pas convaincus que le nombre de ces accidents soit excessivement élevé. De toute façon, à ma connaissance, il n'existe aucun règlement qui empêche le ministère de ne pas rendre publics les renseignements dont vous parlez, sauf s'ils portent sur l'efficacité opérationnelle de l'appareil, la formation des pilotes et les éléments dont j'ai parlé antérieurement.

Il faut reconnaître, à mon avis, que ces renseignements doivent être protégés. Nous ne pouvons pas bon gré mal gré, en réponse à des demandes de renseignement, rendre publics en partie ou en totalité des renseignements sur la défense qui, à notre avis, ne peuvent être divulgués.

Le général Hewson est chef du service Renseignement et sécurité au ministère, et cette question, je le sais, le préoccupe vivement, et il s'est penché là-dessus. Il voudra peut-être ajouter . . .

**M. Orlikow:** Mon temps est limité . . .

**Lgén Manson:** Oui.

**M. Orlikow:** Mais si on a l'impression, appuyée sur un grand nombre d'accidents mortels, que cet avion présente un défaut, comment peut-on le découvrir autrement qu'en posant des questions? Je ne vois pas comment les réponses à cette question pourraient compromettre les activités du ministère?

**Lgén Manson:** Cela pourrait être sûrement le cas, si nous devons rendre publics des renseignements portant sur la capacité opérationnelle de l'appareil, par exemple, ou sur un défaut de cet appareil.

Nous nous heurtons, en l'espèce, à la Loi sur l'accès à l'information. Oui, nous voudrions rendre publics ces renseignements, mais sans que cela compromette notre aptitude à piloter un avion opérationnel comme le Starfighter.

**M. Orlikow:** N'aurait-ce pas été un exercice très utile si des questions avaient été posées à la NASA à propos des lacunes que présentait son programme Challenger? On aurait peut-être ainsi évité l'énorme catastrophe qui a eu lieu.

**Lgén Manson:** C'est une question intéressante, encore qu'hypothétique. Je crois que c'est Dick Slayton, l'un des



[Text]

senior directors of NASA, in the context of that accident, who made the comment along the lines we are that if you have people stand up in a public forum and ask them to give detailed speculation or evidence in respect to an accident like that, you will not get the straight facts because people are naturally protective.

We can demonstrate to you that we have had remarkable improvements in our flight safety record during the past 20 years. Based on 20 years of using a very specific process for accident investigation, it has been our experience that the cornerstone of the flight safety program is candour on the part of witnesses, and we want to protect that. If we do not, I personally am convinced the accident rate is going to increase. It is not one of these situations where you can make the change and wait to see what happens, because the consequences of flying accidents with modern military aircraft are so horrendous.

**Mr. Orlikow:** How do you get candour except by getting answer to your questions? Is the commission not saying we should expect answers and the questions which were being asked were never answered.

**LGen Manson:** I think we are talking about two different sorts of candour here. The one we are talking about is candour within the Board of Inquiry. You are talking about candour on the part of the department in respect to the public. I acknowledge fully that there is a requirement for that kind of candour as well. The point I am making is that the two come in conflict at times.

**The Vice-Chairman:** Thank you. General Hewson, do you wish add anything to that?

**Major-General C.W. Hewson (Chief, Intelligence and Security, Department of National Defence):** No, not on the specific question which was raised, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Horner, please.

**Mr. Horner:** Thank you very much, Mr Chairman. I think your record of 520 demands, only 37 of which you have deemed you could not answer fully, is very commendable. It is probably higher than those of many people we have seen. Could you give me a categorization of who makes requests?

**LGen Manson:** We do have that information and Mr. Gauthier will give it to you.

**Mr. C. Gauthier:** These are not in order, but they are 19% from the media, 3% from the academic world, 26% from business, 11% from other, and 39% from the public.

**Mr. Horner:** That is quite a broad group. In your first problem with boards of inquiry, you make a specific recommendation where you say:

we will seek an amendment to schedule II of the Access to Information Act so that the statements could benefit from the statutory prohibition against disclosure of section 24.

[Translation]

principaux directeurs de la NASA qui a fait remarquer, à propos de cet accident, que si vous demandez aux gens de témoigner, à une tribune publique, sur les circonstances d'un accident de ce genre ou de vous livrer leurs réflexions, vous n'obtiendrez jamais les faits à l'état pur parce que les gens ont, par nature, tendance à se couvrir.

Nous pouvons vous prouver qu'au cours des 20 dernières années, nous avons considérablement amélioré la sécurité des vols. Voilà une vingtaine d'années déjà que nous suivons une procédure très précise pour les enquêtes sur les accidents, et nous avons pu constater qu'un des piliers du Programme de sécurité des vols, c'est la franchise des témoins, et nous tenons à la protéger. Si nous y manquons, je suis personnellement convaincu que le taux des accidents augmentera. Dans notre cas nous ne pouvons effectuer les changements et attendre pour voir ce qui en résulte, parce qu'avec les avions militaires modernes, les conséquences des accidents sont trop affreuses.

**M. Orlikow:** Il n'y a de franchise que si l'on répond à vos questions. La Commission ne dit-elle pas que les questions doivent recevoir une réponse, et celles-ci n'ont pourtant jamais été données.

**Lgén Manson:** Nous parlons ici de deux catégories de franchise, je crois: celle dont nous parlons, c'est la franchise au sein de la Commission d'enquête, alors que vous parlez de la franchise du ministère à l'égard du public. Je reconnais certes que cette franchise est tout aussi nécessaire, mais ce que je voulais montrer, c'est qu'il arrive que les deux entrent en conflit.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Avez-vous quelque chose à ajouter, général Hewson?

**Mgén C.W. Hewson (chef, Renseignement et sécurité, Défense nationale):** Non, pas sur la question qui a été soulevée, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Horner, vous avez la parole.

**M. Horner:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Vous nous dites que sur 520 demandes, il n'y en a eu que 37 auxquelles vous avez jugé impossible de répondre intégralement, cela me paraît un résultat très louable. C'est un pourcentage plus élevé que celui de bien d'autres gens que nous avons interrogés. Pourriez-vous me dire quelles catégories de gens font des demandes?

**Lgén Manson:** Nous avons apporté ces renseignements, et M. Gauthier peut vous répondre.

**M. C. Gauthier:** Je ne les ai pas classés dans l'ordre, mais 19 p. 100 des demandes émanent des médias, 3 p. 100 des universitaires, 26 p. 100 des hommes d'affaires, 11 p. 100 d'autres catégories, et 39 p. 100 du public.

**M. Horner:** Ce sont là des catégories très diverses. Vous faites, à propos des commissions d'enquête, une recommandation spécifique, à savoir:

nous demanderons que soit modifiée l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, afin que les témoignages soient assujettis aux dispositions de l'article 24, qui prévoit des interdictions fondées sur d'autres lois.

**[Texte]**

When you get to your second point, which has to do with the mosaic effect, you say:

The point I am making here is that sole recourse to an injury test for defence matters carries inherent risks and we may therefore, in the light of experience, have to seek the protection of a discretionary class exemption.

Do you feel this is good enough and you have this discretionary class exemption? Is this good enough to cover you from disclosing things you should not?

**MGen Hewson:** Mr. Chairman, the only protection we have now is the injury test, and our concern would be that because of the mosaic effect and the difficulty of seeing how the various pieces of seemingly disparate information can be put together, that is not sufficient to protect us and once we gain more experience with the act, we may have to come forward and apply for a discretionary class exemption.

**Mr. Horner:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you. With the committee's indulgence, I would like to ask a few questions.

Coming back to this board of inquiry point, I just want to be certain I understand exactly what these boards of inquiry do. You have talked about accidents and the majority of situations relate to accidents, but in your statement, General Manson, you say:

It is a purely administrative process, designed solely to identify the causes of unsatisfactory situations.

That is a pretty broad description. It seems to me it could cover a wide variety of things. I would like to get a better idea from you as to what other matters have been the subject-matter of boards of inquiry.

• 1650

Secondly, are counsel involved? Is the Judge Advocate General involved? Are witnesses entitled to legal representation? In other words, is it adversarial in nature?

**LGen Manson:** The answer to the question is no, Mr. Chairman. Colonel Partner, who is a senior legal officer, can give you some detail on that.

**Col Partner:** Mr. Chairman, the wording of that portion of General Manson's brief perhaps should have been extended to include not only situations in which some sort of corrective action is required, but indeed, in the wording of the National Defence Act and the regulations themselves, any situation that, in the opinion of the various convening authorities we have, requires investigation. So not all situations are those such as flight safety accident boards where there is something very amiss; not at all.

To give you an example of other situations, there is for example, a mandatory requirement under the regulations that

**[Traduction]**

Quand vous abordez votre second argument, d'après lequel ces renseignements fragmentaires pourraient former une mosaïque de renseignements confidentiels, vous déclarez:

Ce à quoi je veux en venir, c'est que le seul recours à un test subjectif, en matière de défense, laisse en soi planer des risques et que nous pourrions bien, en nous fondant sur notre expérience, devoir invoquer une clause d'exception objective assujettie à un pouvoir discrétionnaire, pour protéger les renseignements confidentiels.

Trouvez-vous cela satisfaisant et avez-vous ce pouvoir discrétionnaire? Est-ce suffisant pour vous empêcher de divulguer des renseignements qui ne devraient pas l'être?

**Gén Hewson:** Monsieur le président, la seule protection que nous ayons à l'heure actuelle est le test de préjudice, et nous craignons qu'en raison de l'effet de mosaïque et de la difficulté de voir comment assembler les différentes pièces d'une information apparemment disparate, ceux-ci ne suffisent à nous protéger; il se peut qu'en appliquant la loi, avec le temps, nous nous verrons dans la nécessité de demander un pouvoir discrétionnaire.

**M. Horner:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Si le Comité le permet, j'aimerais poser quelques questions.

Pour en revenir à la question de la Commission d'enquête, j'aimerais être certain de bien comprendre de quoi il s'agit. Vous avez parlé d'accidents, et dans la majorité des cas, c'est ce dont il s'agit, mais dans votre déclaration, général Manson, vous dites:

Il s'agit d'un processus purement administratif, conçu seulement pour déterminer les causes de situations non satisfaisantes.

Voilà une définition bien vague, qui pourrait englober un grand nombre de situations. J'aimerais que vous me précisiez quelles sont les autres questions qui relèvent des commissions d'enquête.

En second lieu, y a-t-il intervention d'avocats? Du juge avocat général? Les témoins ont-ils le droit de se faire représenter en justice? Autrement dit, la procédure est-elle contradictoire?

**Lgén Manson:** Je peux vous répondre que non, monsieur le président. Le colonel Partner, qui est directeur des services juridiques, peut vous en parler plus longuement.

**Col Partner:** Monsieur le président, le mémoire du général Manson aurait peut-être dû être élargi pour inclure non seulement les situations qui exigent une action corrective en quelque sorte, mais également, aux termes de la Loi sur la Défense nationale et des règlements eux-mêmes, toute situation qui de l'avis des différentes autorités, exige une enquête. Tous les cas ne se présentent donc pas, et de loin, comme ceux des commissions d'enquête sur les accidents d'avion, où l'on sait qu'il y a vraiment anguille sous roche.

Je vais vous donner un exemple d'une situation toute différente: le règlement exige que lorsqu'un officier ou sous-



*[Text]*

wherever an officer or a noncommissioned member is killed, or is injured in a way that is likely to cause permanent disability, then there shall be some form of investigation. That may or may not be a board of inquiry. It might be a more summary process that we have called, a summary investigation, but the general principle is the same; this is a matter that requires investigation. In the sense that somebody may be dead, then of course there is something amiss, but it is an administrative process that covers a whole gamut of things where some sort of investigation is necessary, and that would be a case in point.

Then we do have accident boards; we have events which may give rise to a claim against the Crown as a result of some form of negligence, perhaps, or indeed an accident. There are serious incidents of one sort and another that may involve some sort of administrative shortcoming on the part of an individual. The range is so wide that it is hard to describe it all. I go back to the original wording of the sort of context in which all this is placed, and that is simply "matters requiring investigation".

**The Vice-Chairman:** So that would include disciplinary matters, would it?

**LGen Manson:** I was going to add to what Colonel Partner said that there is a whole range of disciplinary actions that do in fact, as I mentioned in my statement, involve the adversarial process, during which counsel or legal assistance can be given to a person against whom charges have been made, whether under the code of service discipline or in other circumstances.

**The Vice-Chairman:** This is separate from the board of inquiry, though.

**LGen Manson:** Yes.

**Col Partner:** Excuse me, Mr. Chairman. One last comment on that, if I may. You mentioned the Judge Advocate General's office. What General Manson has said is quite correct; these are administrative processes we are talking about here. The president and members of boards of inquiry are not lawyers, nor is there legal representation, court-style, when a board is in session.

There is, however, a provision in the regulations, in the case of a particularly complex board or a high-profile board, or something of that nature, for legal advice to be provided to the president and members by a member of the Judge Advocate General's office.

**The Vice-Chairman:** Now, in terms of accidents—aircraft accidents, to use that example—are you telling me that none of the evidence adduced before that board would be admissible in any subsequent proceedings? I mean, what happens to this information?

**LGen Manson:** General Gauthier, I think can respond to that, because, in fact, we have had a number of requests for access to aircraft accident boards of inquiry and we have released information in the past.

*[Translation]*

officier est tué ou subit une blessure qui, selon toute vraisemblance, entraînera une incapacité permanente, une enquête ait lieu. Cette enquête peut être confiée à une commission d'enquête, mais on peut également procéder à une enquête plus sommaire, le principe fondamental restant le même, à savoir qu'il convient de mener une enquête sur cette question. S'il y a eu décès, c'est évidemment une cause suffisante, mais cela fait partie d'un processus administratif qui recouvre toute une gamme de situations nécessitant une enquête de quelque sorte, et dans ce cas l'enquête s'imposerait donc.

Nous avons également des commissions d'enquête sur les accidents, nous avons des cas où il y a des réclamations contre la Couronne à la suite d'une négligence, peut-être, ou d'un accident. Il y a de graves incidents de l'une ou l'autre nature, qui impliquent une faute administrative de la part d'un individu. Les cas sont si variés qu'il est difficile d'en donner une description. J'en reviens au libellé original du texte de loi qui recouvre ces cas, à savoir simplement «questions nécessitant enquête».

**Le vice-président:** Ceci engloberait donc les questions disciplinaires, n'est-ce pas?

**Lgén Manson:** J'allais compléter ce que disait le colonel Partner en faisant remarquer qu'il y a toute une gamme d'actions disciplinaires qui comportent effectivement, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration, la procédure contradictoire, dans laquelle il est prévu de donner une aide judiciaire à la personne contre qui la plainte a été déposée, que ce soit dans le cadre du code de discipline des armées ou dans d'autres circonstances.

**Le vice-président:** Mais cela ne se rapporte pas à la Commission d'enquête.

**Lgén Manson:** C'est bien cela.

**Col Partner:** Excusez-moi, monsieur le président, mais j'aimerais ajouter quelque chose sur ce point, si vous me le permettez. Vous mentionniez le bureau du juge avocat général. Le général Manson avait tout à fait raison, nous parlons ici de procédures administratives. Le président et les membres des commissions d'enquête ne sont pas juristes, et il n'y a pas non plus de représentation judiciaire, à la manière d'un tribunal, lorsque siège une commission.

Il existe toutefois une disposition du règlement qui prévoit que lorsque la commission est particulièrement importante, comprend des gens particulièrement éminents, ou quelque disposition de ce genre, un membre du bureau du juge avocat général peut être consulté pour conseiller le président et les membres de la commission.

**Le vice-président:** Quand il s'agit d'accidents—d'avion par exemple—allez-vous me dire qu'aucun des témoignages présentés devant cette commission ne serait recevable lors d'un procès ultérieur? Qu'advient-il de cette information?

**Lgén Manson:** Je crois que le général Gauthier est mieux placé pour vous répondre, car nous avons, en fait, reçu plusieurs demandes de renseignements auprès des commissions

[Texte]

**Mr. C. Gauthier:** The board of inquiry process itself is such that it cannot be used for disciplinary or administrative reasons, and this is manifestly so with our flight safety board. In other words, the person can say whatever he wants. He can express any opinion he wants. He can incriminate himself and that information from that board cannot be used against him.

When there is enough evidence of criminal activity or things of that nature, there is provision for a collateral investigation to take place, and the evidence collected from that process can be used in a court martial or other disciplinary hearing.

• 1655

**The Vice-Chairman:** I have some concern with the rationale to exempt it. I can see perhaps with aircraft accidents... Given the broad range of matters which can be subject to one of these boards, I need to be convinced more. I guess, speaking personally... I look forward to receiving this study you mention your Directorate of Socio-Economic Affairs did. We will have a close look at it.

I would like to ask a couple of questions on privacy. General Manson, you make reference on page 7 of your statement to the exempt banks. I guess I should ask Mr. Hunter to give me these arguments you refer to about why we should be careful in terms of doing away with them in the case of the Department of National Defence.

**Mr. S.P. Hunter (Director General Personnel Co-ordinator, Privacy Co-ordinator, Department of National Defence):** Mr. Chairman, the exempt banks are very important to the Department of National Defence because they enable highly classified and/or sensitive information to be safeguarded against injury through inadvertent disclosure.

The exempt banks also avoid incurring very significant costs and delays in responding to requests because of the requirement to review very large amounts of information which inevitably or ultimately are exempted under section 21 or section 22 of the Privacy Act.

National Defence has 85 personal information banks, only two of which are exempt.

The security intelligence information bank, which contains personal information relating to sensitive aspects of Canada's international affairs and defence, is used to advise government with respect to international affairs, security and defence, and is an exemption under section 21.

The Military Police investigation casefile bank contains personal information on individuals who were involved in incidents or offences, primarily criminal or security, investi-

[Traduction]

d'enquête sur les accidents d'avion et avons communiqué cette information.

**M. C. Gauthier:** La nature de la procédure d'enquête de la commission l'empêche d'être utilisée à des fins administratives ou disciplinaires, et ceci est d'autant plus vrai pour la Commission d'enquête sur la sécurité des vols. Autrement dit, la personne est libre de dire ce qu'elle veut, de s'exprimer comme il lui plaît, de s'incriminer elle-même sans que cette information communiquée par la commission puisse être utilisée contre elle.

Lorsqu'il y a suffisamment de témoignages prouvant une activité criminelle ou autre, une enquête additionnelle peut être ouverte, et les preuves ainsi apportées sont admissibles en cour martiale ou devant tout corps disciplinaire.

**Le vice-président:** Ce qui m'inquiète, c'est comment justifier les exemptions. Je comprendrais encore pour les accidents d'avion... mais compte tenu du grand nombre de questions sur lesquelles peuvent avoir à se pencher ces commissions je ne suis pas encore convaincu. À titre personnel, je pense... j'attends de voir ce qu'il y aura dans l'étude que vous avez mentionnée, celle de votre division des affaires socio-économiques; nous l'examinerons de près.

J'aimerais vous poser quelques questions sur la protection des renseignements personnels. À la page 6 de votre déclaration, général Manson, vous parlez des fichiers inconsultables. Je crois que je devrais demander à M. Hunter de nous exposer les raisons, auxquelles vous faites allusion, pour lesquelles nous ne devrions pas écouter les plaidoyers en faveur de leur abolition quand il s'agit du ministère de la Défense nationale.

**M. S. P. Hunter (directeur général—Personnel (coordination), coordinateur de la protection des renseignements personnels Défense nationale):** Monsieur le président, les fichiers inconsultables revêtent une importance considérable pour le ministère de la Défense nationale parce que grâce à eux, les informations ultra-confidentielles ou secrètes ne courent pas le risque d'être divulguées par inadvertance.

Grâce aux fichiers inconsultables, on évite également des dépenses et délais considérables en répondant aux demandes qui obligent à consulter un nombre considérable d'éléments d'information, alors que ceux-ci, inévitablement, sont exemptés de divulgation aux termes de l'article 21 ou 22 de la Loi sur la vie privée.

La Défense nationale compte 85 fichiers de renseignements personnels, dont deux seulement sont inconsultables.

Le dossier de renseignements sur la sécurité, qui concerne des renseignements personnels touchant à des aspects délicats des relations internationales et de la défense du Canada, est utilisé pour informer le gouvernement de questions relatives aux affaires internationales, à la sécurité et à la défense, et est protégé contre toute divulgation par l'article 21.

Le fichier de dossiers d'enquête de la police militaire contient des renseignements personnels sur des personnes impliquées dans des incidents ou délits, criminels ou liés à la



[Text]

gated by the Military Police. Its use is the detection, prevention or suppression of crime generally. This is a section 22 exemption.

In summary, it is the recommendation of National Defence that the retention of the exempt status of both the security and intelligence information and the Military Police investigation case personal information banks be continued.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hunter, how many people do you have in your privacy co-ordinator's role?

**Mr. Hunter:** Working in privacy, I have 22 positions. From time to time we augment those with summer students or with other help.

**The Vice-Chairman:** Is it fair to say the department has a high number of requests for access to personal information under the act?

**Mr. Hunter:** Mr. Chairman, we have probably 40% of total requests to privacy made under the act. In 1985-86 we had approximately 17,800 requests for privacy.

**The Vice-Chairman:** It is very high. I wonder if the problem could be resolved by allowing members of the forces to have access to their personal records on a more informal basis. I believe this was suggested by the Privacy Commissioner in his 1984-85 annual report.

**Mr. Hunter:** That is correct. It was the recommendation of Mr. Grace, the Privacy Commissioner. He was referring to the access to the performance appraisal report in particular. They constitute about 35% of our requests. We have examined the proposal and found it would not be practical to do so. As you and your committee are aware, our people are spread from coast to coast and stationed in Europe, the Middle East and other places.

If we had a performance appraisal report . . . For example, say it was prepared by the base commander at our base in Comox, an air command base. The report would go through an intermediate headquarters and then go to the air command headquarters. At each step Comments and observations on the report would be made.

• 1700

The report is then sent to Ottawa where it is verified, and it is only then that it becomes an accepted document. Whereas the person signs the report at the beginning, there are intermediate steps that could result in additional comments being made on that report. Therefore, it is not complete until it becomes the Ottawa copy. The person does see the report initially. It is the final copy. If we were to adopt that method or process, we would then have to send, on an annual basis, some 70,000 performance appraisals back to our members, in order to achieve that objective.

At the moment, we are responding to some 5,000 or 6,000 requests for those particular reports under privacy. There are

[Translation]

sécurité, qui ont fait l'objet d'une enquête de la police militaire. Ce fichier est généralement consulté pour aider au dépistage, à la prévention ou à la suppression des crimes et est exempté aux termes de l'article 22.

En conclusion, la Défense nationale recommande que soient exemptés de consultation les fichiers relatifs à la sécurité et aux renseignements ainsi que les fichiers de renseignements personnels des enquêtes de la police militaire.

**Le vice-président:** Monsieur Hunter, combien de membres compte le personnel de la protection des renseignements personnels?

**M. Hunter:** Ma division comprend 22 postes; de temps en temps, nous faisons appel à des auxiliaires, par exemple des étudiants, pendant l'été.

**Le vice-président:** Est-il vrai que le ministère reçoit un grand nombre de demandes d'accès aux renseignements personnels, en vertu de la loi?

**M. Hunter:** Monsieur le président, 40 p. 100 de toutes les demandes d'accès aux renseignements personnels sont faits dans le cadre de la loi. En 1985-1986, nous avons reçu environ 17,800 demandes.

**Le vice-président:** C'est un chiffre considérable. Serait-il peut-être possible de résoudre le problème en autorisant les effectifs de la défense à consulter sans autant de formalité leurs dossiers de renseignements personnels? C'est ce qui avait été proposé, je crois, par le commissaire à la protection de la vie privée dans son rapport annuel de 1984-1985.

**M. Hunter:** C'est exact, c'était la recommandation de M. Grace, commissaire à la protection de la vie privée. Il parlait en particulier de la consultation du dossier d'évaluation, ceux-ci constituant environ 35 p. 100 des demandes. Nous avons examiné la proposition et avons jugé que son application ne serait pas pratique. Le Comité n'ignore certainement pas que nos gens sont dissiminés au Canada et postés en Europe, au Proche-Orient et ailleurs.

Si nous avons un rapport d'évaluation . . . supposons par exemple que ce rapport soit préparé par le commandant de la base de Comox, qui est une base aérienne; il passerait par un quartier général intermédiaire et serait alors transmis aux quartiers généraux de l'armée de l'air et annoté à chaque étape.

Le rapport est alors adressé à Ottawa où il est vérifié, et c'est alors seulement que le document est définitif. La personne signe le rapport au début, mais il y a des démarches intermédiaires à la suite desquelles d'autres commentaires peuvent être ajoutés; c'est pourquoi le rapport n'est complet que lorsqu'il atteint Ottawa. La personne prend connaissance du rapport au début, c'est l'exemplaire définitif, mais si nous devions adopter cette méthode, nous devrions renvoyer chaque année environ 70,000 rapports d'évaluation à nos membres, afin d'atteindre cet objectif.

A l'heure actuelle, nous répondons à 5,000 à 6,000 demandes de consultation de ces rapports, aux termes de la Loi sur la

**[Texte]**

some advantages to the member under privacy, where his request is made to myself as the privacy coordinator. Therefore, it is outside the chain of command, the response, and indeed, if the member has some objection to what he obtains and wishes it changed, then provided that he provides my office with the appropriate documentation, we will make the change in accordance with the act. There is no guarantee that if we did do it informally we would not still have a substantial number of members of the Canadian Forces who wished access in that way. I might add that of our requests, the vast preponderance are from Canadian Forces Members, not from our civilian employees.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. We will go now to the second round. I believe Mr. Orlikow was going to come back. Dr. Horner, do you have any questions on the subject?

**Mr. Horner:** No further questions. Thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Orlikow, we are ready now to proceed to the second round. Sir, you have five minutes.

**Mr. Orlikow:** Just a couple of questions. If I understood you correctly, you said you had two exempt banks. How many times was access to information contained and sought? I think you have a figure of 17,000. How many were refused, and what type of personal information was sought?

**Mr. Hunter:** We are talking here of access to exempt banks. Of course, you cannot access an exempt bank. The privacy register clearly states the bank exempt and not subject to access. However, in point of fact, we have had requests for access to exempt banks.

In the three years the Military Police Investigation Bank has existed, we have had about 100 requests for access to that bank. With that particular bank, we look at each request and subject it to an injury test, and if we can, we release the information against that bank. In most cases, because it is an exempt bank, the information is not releasable.

In the case of the other bank, the Security Intelligence Bank, since it came into being in 1983, we have had eight requests for release against it. We have denied all eight under the exemption, and one of those requests... a complaint was made to the Privacy Commissioner, who upheld our exemption.

**Mr. Orlikow:** Can you tell us how many times and to which investigative bodies information was made available under paragraph 8.(2)(e) of the Privacy Act? Also, have disclosure arrangements been entered into with these investigative bodies?

**Mr. Hunter:** I cannot provide you with that information now. We will provide the committee with that information.

**[Traduction]**

protection de la vie privée. Ceci comporte certains avantages pour le membre, sa demande m'étant adressée en tant que coordinateur de la protection des renseignements personnels. Cela se passe donc en dehors de la filière et si la personne soulève des objections à la lecture de son dossier et veut y apporter des changements, nous effectuons ces changements conformément à la Loi, à condition de recevoir la documentation appropriée. Rien ne nous dit que si nous procédions sans formalité, nous n'aurions pas, malgré tout, un grand nombre de membres de Forces canadiennes qui voudraient pouvoir consulter ainsi leur dossier. Je vous fais remarquer que la grande majorité des demandes qui nous parviennent émanent des membres des Forces canadiennes et non de nos employés civils.

**Le vice-président:** Je vous remercie beaucoup. Nous passons maintenant au second tour, et je crois que M. Orlikow avait demandé à reprendre la parole. M. Horner, avez-vous d'autres questions sur le sujet?

**M. Horner:** Non, je n'ai pas d'autre question, je vous remercie.

**Le vice-président:** Monsieur Orlikow, vous avez maintenant cinq minutes pour le second tour.

**M. Orlikow:** Je n'ai que quelques questions. Si je vous ai bien compris, vous disiez que vous aviez deux dossiers inconsultables. Combien de fois avez-vous refusé l'accès à l'information? Je crois que vous citiez le chiffre de 17,000. Combien de demandes avez-vous rejetées et quel est le genre de renseignements personnels qui étaient demandés?

**M. Hunter:** Nous parlons ici de l'accès au fichier inconsultable, accès qui est naturellement interdit. D'après le registre de la protection des renseignements personnels, ces fichiers sont déclarés inconsultables, mais nous recevons pourtant des demandes de consultation de ces fichiers.

Dans les dernières années d'existence de la Banque d'enquête de la police militaire, nous avons reçu 100 demandes d'accès au dossier de cette banque. Nous examinons chaque demande relative à cette banque et l'a soumettons à un test de préjudice, et divulguons l'information lorsque nous le jugeons possible. Dans la plupart des cas, cela ne l'est toutefois pas, car les fichiers de la banque sont inconsultables.

Dans le cas de l'autre banque, à savoir la Banque des renseignements de sécurité, qui n'existe que depuis 1983, nous avons reçu huit demandes d'accès et avons opposé une fin de non-recevoir à chacune de ces demandes. Dans l'un de ces cas, une plainte a été adressée au Commissaire à la protection de la vie privée, qui a confirmé notre exemption.

**M. Orlikow:** Pouvez-vous nous dire combien de fois et à quels organismes d'enquête l'information a été divulguée aux termes de l'alinéa 8(2)(e) de la Loi sur la protection de la vie privée? Des ententes de divulgation ont-elles été conclues avec ces organismes d'enquête?

**M. Hunter:** Je ne puis vous donner tout de suite cette réponse, mais nous ferons parvenir cette information au Comité.



[Text]

**Mr. Orlikow:** How many times and to whom was personal information released under subsection 8(2) . . . under the consistent use of paragraph 8(2)(b) . . . under other acts of Parliament . . . provisions of the Privacy Act? Also, what types of personal information were involved?

**Mr. Hunter:** Again, Mr. Chairman, we will have to provide that information to the committee.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. Orlikow. Gentlemen, thank you very much for your attendance before us this afternoon.

I remind members that the next meeting is tomorrow morning at 9 a.m. in this room, when we will have officials from the Department of Employment and Immigration and the Department of Health and Welfare. I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[Translation]

**M. Orlikow:** Combien de fois et à qui les renseignements personnels ont-ils été divulgués aux termes du paragraphe 8(2) . . . En invoquant l'alinéa 8(2) (b) . . . et d'autres lois du Parlement . . . des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée? De quel genre de renseignements personnels s'agissait-il?

**M. Hunter:** Là encore, monsieur le président, nous allons devoir faire parvenir cette information au Comité.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Orlikow. Messieurs, je vous remercie d'avoir comparu cet après-midi devant nous.

Je rappelle aux membres que la prochaine séance a lieu demain matin à 9 heures, dans cette pièce. Nous entendrons des hauts fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration ainsi que du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La séance est donc levée.























R  
UNIV. OF TORONTO  
SERIALS DEPT.  
TORONTO  
ON  
\*C33-1  
1200 120476830  
LIBRARY

M55 1A5\*



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES/TÉMOINS

### *From the Department of External Affairs:*

Derek Burney, Associate Under-Secretary of State;  
Kenneth Brown, Co-ordinator for Access to Information and  
Privacy;  
Michael Bittle, Access to Information and Privacy Officer.

### *From the Department of National Defence:*

Lieutenant-General P.D. Manson, Assistant Deputy  
Minister (Personnel);  
Major-General C.W. Hewson, Chief Intelligence and  
Security;  
C.J. Gauthier, Director General Executive, Secretariat,  
Access Coordinator;  
S.P. Hunter, Director General Personnel, Coordinator,  
Privacy Coordinator;  
  
Colonel P. Partner, Director Personnel, Legal Services;  
  
Colonel H. Rose, Director Flight Safety.

### *Du Ministère des Affaires extérieures:*

Derek Burney, sous-secrétaire d'État adjoint;  
Kenneth Brown, coordonnateur de l'Accès à l'information et  
de la protection des renseignements personnels;  
Michael Bittle, agent de l'Accès à l'information et de la  
protection des renseignements personnels.

### *Du Ministère de la Défense nationale:*

Lieutenant-général P.D. Manson, sous-ministre adjoint  
(Personnel);  
Major-général C.W. Hewson, chef, Renseignement et  
sécurité;  
C.J. Gauthier, directeur général, Secrétariat exécutif,  
coordonateur de l'Accès à l'information;  
S.P. Hunter, directeur général, Personnel (Coordination),  
coordonateur de la protection des renseignements person-  
nels;  
Colonel P. Partner, directeur, Services juridiques du  
personnel;  
Colonel H. Rose, directeur, Sécurité des vols.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Thursday, June 12, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le jeudi 12 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 12, 1986  
(28)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:13 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Blaine A. Thacker.

*Acting Members present:* Warren Allmand for Robert Kaplan, David Orlikow for Svend Robinson and Andrew Witer for Alex Kindy.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Witnesses: From the Department of Employment and Immigration:* Diana Monnet, Executive Secretary; J.B. Bissett, Executive Director, Immigration and J.F. Walsh, Director, Public Rights Administration. *From the Department of National Health and Welfare:* David Kirkwood, Deputy Minister; Donald G. Ogston, Director General, Program Audit and Review and Guy Demers, Director, Access to Information and Privacy Centre.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

The witnesses from the Department of Employment and Immigration answered questions.

The witnesses from the Department of National Health and Welfare answered questions.

At 10:47 o'clock a.m., The Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 JUIN 1986  
(28)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 13, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson et Blaine A. Thacker.

*Membres suppléants présents:* Warren Allman remplace Robert Kaplan; David Orlikow remplace Svend Robinson; Andrew Witer remplace Alex Kindy.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Témoins: Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:* Diana Monnet, secrétaire exécutive; J.B. Bissett, directeur exécutif, Immigration; J.P. Walsh, directeur, Application des droits du public *Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:* David Kirkwood, sous-ministre; Donald G. Ogston, directeur général, vérification et révision des programmes; Guy Demers, directeur, Centre d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 9 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Les témoins du ministère de l'Emploi et de l'Immigration répondent aux questions.

Les témoins du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social répondent aux questions.

A 10 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 12, 1986

• 0912

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We are privileged to have before us this morning witnesses from the Department of Employment and Immigration. I am pleased to introduce Diana Monnet, the executive secretary. Ms Monnet, if you would kindly introduce your colleagues to us, and make whatever opening statement you have, we will then go to questions.

**Ms Diana Monnet (Executive Secretary, Department of Employment and Immigration):** I would like to introduce Ken Wyman, executive director, insurance; Joe Bissett, executive director, immigration; and Jerry Walsh, director, public rights administration within the Canada Employment and Immigration Commission.

Our opening remarks will be very short. We are very pleased to be able to appear before the committee to discuss with you anything you wish to discuss with regard to privacy and access within the department, and also to try to answer any questions you may have with regard to the submission we have put before you, which, as you know, has been studied and approved by our Minister, Miss MacDonald.

**The Chairman:** Does anyone else care to make an opening statement? It is not obligatory, but sometimes witnesses come who are anxious to get something on the record.

**Ms Monnet:** No, I think we feel that the submission puts forth the main problems we have encountered in the department commission, so we can get right into the questioning, if you agree.

**The Chairman:** Yes, thank you very much. Mr. Allmand, we will go to you first. Regretfully, Mr. Allmand has to leave at 9.30 a.m. Two other commitments were sprung upon him, so I can assure you he has a very good reason for leaving. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** I am active on this committee for this review, but I am also the chief opposition critic for employment.

I must tell you, as we told the Minister in committee the other night, that your department has one of the worst reputations in providing information. Both Mr. Nystrom and I have read memos into the record from the Minister's office, and I do not know where they come from, indicating to staff across the country that they should not provide information to Members of Parliament. I just do not understand it, in view of the Access to Information Act.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 12 juin 1986

**Le président:** À l'ordre. Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi en date du lundi 19 novembre 1984, relatif à l'examen de la loi sur l'accès à l'information et de la loi sur la protection des renseignements personnels.

Nous avons l'honneur d'avoir devant nous ce matin des témoins du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Je suis heureux de vous présenter Diana Monnet, secrétaire exécutif. Madame Monnet, veuillez s'il vous plaît nous présenter vos collègues et faire votre exposé d'introduction, le cas échéant. Nous passerons ensuite aux questions.

**Mme Diana Monnet (secrétaire exécutif, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** J'aimerais vous présenter Ken Wyman, directeur exécutif, Assurance, Joe Bisset, directeur exécutif, Immigration et Jerry Walsh, directeur, Application des droits du public, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Nos remarques d'introduction seront très courtes. Nous sommes très heureux de pouvoir comparaître devant le Comité pour étudier avec vous toutes les questions que vous aimeriez examiner au sujet de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information dans notre ministère. Nous serons heureux également de répondre à toutes les questions que vous aimeriez nous poser au sujet du mémoire que nous vous avons présenté et que, comme vous le savez, notre ministre, M<sup>lle</sup> MacDonald, a étudié et approuvé.

**Le président:** Quelqu'un veut-il faire une déclaration d'introduction? Ce n'est pas obligatoire, mais parfois des témoins tiennent à faire consigner certains propos au compte rendu.

**Mme Monnet:** Non, nous croyons que le mémoire expose les principaux problèmes qui se sont posés à la commission et au ministre, de sorte que nous pouvons passer immédiatement aux questions, si vous êtes d'accord.

**Le président:** Oui, merci beaucoup. Monsieur Allmand, nous vous passons la parole en premier. M. Allmand doit malheureusement partir à 9h30. On a pris deux autres engagements pour lui. Je peux donc vous assurer qu'il a une très bonne raison de partir. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Je participe activement aux présents travaux du Comité, mais je suis également critique de l'opposition en matière d'emploi.

Je dois vous dire, ainsi que nous l'avons dit au ministre, l'autre soir, au cours d'une séance du Comité, que votre ministère a l'une des pires réputations en ce qui concerne la communication des renseignements. M. Nystrom et moi-même avons lu, pour les verser au dossier, des notes de service émanant du bureau du ministre. Je ne sais pas qui les avait fournies. On y disait au personnel de tout le pays de ne pas communiquer de renseignements aux députés. Je ne comprends

[Texte]

I want to ask you first of all, before I get into my substantial questioning, how many co-ordinators do you have for access—not privacy, for access—and what staff does that person or persons have?

**Ms Monnet:** I am going to let Jerry answer the question. He is involved with the day-to-day administration of the program.

**Mr. J.F. Walsh (Director, Public Rights Administration, Department of Employment and Immigration):** There are four officers directly involved in access: a director of the division of access, a chief of the division, and two officers at the working level. These individuals are the people who directly process access requests.

**Mr. Allmand:** Do they do it for both employment and immigration and insurance?

**Mr. Walsh:** Yes.

**Mr. Allmand:** They cover all parts of the department.

**Mr. Walsh:** All programs in CEIC.

**Mr. Allmand:** Okay. We raised this in the committee on employment. When I or Mr. Nystrom try to find out, for example, how many applications were filed under job development or under Challenge '86 in different parts of the country—let us say in the City of Vancouver or the City of Montreal—and how many were granted and in what constituencies and so on, we cannot get the information. The only way we can get it is by going around and asking individual members who are friendly to us, usually in our own parties, what the record has been in their constituency. But if I wanted to find out, for example, what was happening in terms of applications filed, applications granted in, let us say, LaSalle in Montreal, I cannot find it out. They just block it.

When we raised this question in the employment committee, the answer was that they had to check to see if it violated the Privacy Act. With the greatest use of my imagination, I could not figure out whose privacy was being violated if I was told that so many companies and so many community organizations had filed applications under job development or under Challenge '86 or under innovations or whatever, under the Jobs Strategy Program, and no answer was given. I am wondering if you can explain to me and the committee why that very simple type of information, which should be available to the public in my opinion, cannot be obtained from the department?

**Ms Monnet:** With regard to straight release of statistics and how many requests have been received and how many have been accepted to date and how many have been refused, I

[Traduction]

tout simplement pas pourquoi, compte tenu des dispositions de la loi sur l'accès à l'information.

• 0915

Je voudrais vous demander d'abord, avant de passer à mes questions de fond, combien de coordonnateurs sont affectés à l'accès de l'information, je ne dis pas au secteur de la protection des renseignements personnels, mais bien à l'accès à l'information et quel est le personnel à leur disposition?

**Mme Monnet:** Je vais laisser Jerry répondre à cette question. Il s'occupe de l'administration du programme au jour le jour.

**M. J. F. Walsh (directeur, Application des droits du public, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Quatre agents s'occupent directement de l'accès à l'information. Ce sont le directeur de la division de l'accès à l'information, un chef de division et deux agents d'exécution. Ce sont ces personnes qui traitent directement les demandes d'accès à l'information.

**M. Allmand:** Le font-elles tant pour les secteurs de l'emploi et de l'immigration que pour celui de l'assurance?

**M. Walsh:** Oui.

**M. Allmand:** Leur travail concerne donc tous les secteurs du ministère.

**M. Walsh:** Tous les programmes de la CEIC.

**M. Allmand:** Très bien. Nous avons soulevé la question suivante au comité de l'emploi. Quand M. Nystrom ou moi-même essayons de savoir, par exemple, combien de demandes ont été présentées aux termes du programme de développement de l'emploi ou du programme Défi 86 dans différentes parties du pays—mettons dans la ville de Vancouver ou dans la ville de Montréal—combien ont été acceptées et de quels groupes il s'agit, etc., nous ne pouvons pas obtenir ces renseignements. La seule façon d'y arriver, c'est de demander à des députés qui ont de bons rapports avec nous, ordinairement des membres de nos propres partis, ce qu'il en est dans leur circonscription. Mais si je voulais savoir, par exemple, combien de demandes ont été présentées et combien ont été acceptées, mettons à LaSalle, dans la région de Montréal, je ne peux pas le savoir. On empêche la communication de cette information.

Quand nous avons soulevé la question au comité de l'emploi, on nous a répondu qu'il fallait vérifier si cela violait la loi sur la protection des renseignements personnels. Même en faisant travailler mon imagination au maximum, je n'ai pas réussi à comprendre quels renseignements personnels seraient violés si l'on me disait que tel nombre de sociétés et d'organisations communautaires ont présenté une demande aux termes du programme de développement de l'emploi, de Défi 1986, du programme d'innovation ou de la stratégie Planification de l'emploi. On ne m'a donné aucune réponse. Pourriez-vous m'expliquer et expliquer au Comité pourquoi le ministère ne peut pas communiquer ces renseignements très simples, qui devraient, à mon avis, être à la disposition du public?

**Mme Monnet:** Pour ce qui est de la communication directe de statistiques sur le nombre des demandes reçues, le nombre des demandes acceptées jusqu'à présent et le nombre des



[Text]

personally cannot see any problem with the Privacy Act. There may have been some confusion with regard to the names of the individuals submitting—

**Mr. Allmand:** We wanted to know that too.

**Ms Monnet:** —or the actual projects that if they had not yet been accepted because they were under study would constitute private information. We might have to be careful with that aspect of the question.

**Mr. Allmand:** By the way, we did want that, but if corporation ABC is applying for public moneys under a program that is public, why should it be considered private? And if they had been turned down, why should it be considered private?

I have studied the Privacy Act quite thoroughly. It seems to me what your officers are doing is they are looking for every sort of excuse not to give the information, rather than trying to follow the spirit of the act, the Access Act, which is: let us give the information unless there is a serious exception for not giving it, then we will not give it. That is what was said in committee.

I would like you to tell us how giving us the names of the Salvation Army, the YMCA, Zellers, Cumberland Drugs, the fact that they have applied for projects as sponsors under any of these acts violates their privacy under the Privacy Act. Could one of you explain why we cannot get that?

• 0920

Of course what we are trying to do as opposition critics—this to me is very serious, and that is why I am spending time—is trying to find out the pattern of the government in refusing or granting moneys to sponsors of programs. We want to see what pattern exists, but we cannot seem to get that at all. We have to rely on bits of information from the 17 seats, for example, we have in Quebec, where we are the minority, and the few seats we have across the country, and that is very inadequate in trying to prepare an adequate analysis of the program.

Would you please tell me how it violates privacy to give out that kind of information?

**Mr. Walsh:** If any discretionary benefit or discretionary grant is involved, that information is released. We have to distinguish between the formal access request, which our unit handles, and the informal requests, which I gather most of the requests from MPs are. They go directly to the programs. But the policy is that if there is any grant or discretionary benefit then that has to be released. We hold back only the specific salaries granted to individuals who are on the projects.

[Translation]

demandes rejetées, je ne vois personnellement aucun problème par rapport à la loi sur la protection des renseignements personnels. Il se peut qu'on ait confondu avec les noms des personnes qui présentent une demande . . .

**M. Allmand:** Nous voulions savoir cela aussi.

**Mme Monnet:** . . . ou les projets encore à l'étude, car dans ce cas, ces renseignements constituent des renseignements personnels. Nous devons être prudents dans ce domaine.

**M. Allmand:** Nous voulions effectivement ces renseignements. Mais si la société ABC demande des fonds publics en vertu d'un programme public, pourquoi doit-on considérer cela comme un renseignement privé? Et si on lui a refusé ces fonds, pourquoi faudrait-il considérer cela comme un renseignement privé aussi?

J'ai étudié passablement à fond la loi sur la protection des renseignements personnels. Il me semble que vos agents s'appliquent à chercher toutes sortes de prétextes pour ne pas donner de renseignements, au lieu d'essayer de suivre l'esprit de la loi, la loi sur l'accès à l'information, qui est de communiquer les renseignements à moins qu'il y ait une raison sérieuse de ne pas les donner, et alors il ne faut pas le faire. C'est ce qu'on a dit devant le Comité.

J'aimerais que vous nous disiez comment le fait de citer les noms de l'Armée du salut, du YMCA, de Zellers ou de Cumberland Drugs, de nous dire qu'ils ont présenté une demande de parrainage d'un projet en vertu de l'un ou l'autre de ces programmes, viole leur sphère privée aux termes de la loi sur la protection des renseignements personnels. L'un d'entre vous pourrait-il m'expliquer pourquoi nous ne pouvons pas avoir ces renseignements?

Naturellement, ce que nous essayons de faire en tant que critique de l'opposition—c'est pour moi une chose très sérieuse et c'est pourquoi j'y consacre du temps—, c'est d'essayer de voir suivant quelles tendances le gouvernement refuse ou accorde des fonds aux parrains des programmes. Nous voulons voir quelles sont ces tendances, mais il semble que nous ne pouvons pas du tout obtenir ces renseignements. Nous devons nous contenter de miettes de renseignements que nous obtenons, par exemple, dans les 17 circonscriptions que nous avons au Québec, où nous sommes minoritaires, et dans les quelques sièges que nous détenons dans le reste du pays et cela est tout à fait insuffisant pour faire une analyse valable du programme.

Pourriez-vous me dire, s'il vous plaît, en quoi on viole la sphère privée en donnant ce genre de renseignements?

**M. Walsh:** S'il s'agit d'une subvention ou d'une prestation accordée à titre discrétionnaire, nous communiquons ces renseignements. Nous devons distinguer entre une demande officielle d'accès à l'information, qui est traitée par notre division, et une demande informelle, ce qui est le cas, si j'ai bien compris, de la plupart des demandes des députés. Ceux-ci s'adressent directement aux responsables des programmes. Mais notre politique consiste à donner les renseignements, s'il

[Texte]

**Mr. Allmand:** I never asked for that.

**Mr. Walsh:** We would not give that, but we would give the names of the individuals who are on the job development projects as well as the grant to the particular sponsoring agency. We have not been giving out, as a general rule, the applications themselves because many of the applicants are not successful in getting the sponsorships and I gather the programs have been reluctant to give it out at that level.

**Mr. Allmand:** Yes, but that is what I cannot understand. If we do not know who were refused as compared with those who were granted, we cannot really see how the department is acting and using their discretion in granting or not granting. Just to get the names of the ones that were granted does not help us in analysing the program. For example, if one company manufacturing ice cream gets a grant and another company down the street manufacturing ice cream does not get it, we have to know whether there is another company. There is no way we can evaluate . . .

I cannot understand why we cannot find out . . . I know all the ones in my constituency, but let us say in some opposition member's constituency I want to know all the applications that were filed, those that were granted and those that were not. You are saying that you will not give out the information of those that were not, but why? What provision of the Privacy Act is being violated by giving out saying that those companies were not granted?

By the way, sometimes those people are so angry that they phone our offices in a different place and say: We did not get our money but the other guy got it—why? We know that, but we have to go about it in the most round-about, ridiculous sort of way. What provision of the Privacy Act permits the department to refuse that kind of information to Members of Parliament?

**Mr. Walsh:** The question in the programs I know is that there are questions about the suitability of sponsors that we turn down. Should that be in the public domain—very confidential information of whether or not the sponsor is capable of carrying through a project or whether they can handle the financial aspects of a project? We do not think that should be made public.

**Mr. Allmand:** That is the reason, but just giving the names of the ones . . . For example, I would agree with you if there is some sort of criminal suspicion or some other kind of suspicion. All I wanted in many cases were just the names of the groups and individuals with their addresses and the type of thing they did, whether it was XYZ company selling drugs and they wanted three students, that is all. I did not want to know the

[Traduction]

s'agit d'une subvention ou d'une prestation accordée à titre discrétionnaire. Nous ne gardons secrets que les salaires versés aux personnes qui travaillent à ces projets.

**M. Allmand:** Je ne les ai jamais demandés.

**M. Walsh:** Nous ne les donnons pas, mais nous donnons les noms des personnes qui travaillent à des projets de création d'emploi ainsi que les montants des subventions versées à l'organisme parrain. Nous ne communiquons pas, en règle générale, la teneur des demandes elles-mêmes parce qu'un grand nombre de requérants ne réussissent pas à obtenir des parrains et je crois comprendre que les responsables des programmes n'aiment pas donner ces renseignements à ce niveau.

**M. Allmand:** Oui, mais c'est ce que je ne peux pas comprendre. Si nous ne savons pas les noms de ceux qui ont été refusés, par rapport à ceux qui ont obtenu les subventions, nous ne pouvons vraiment pas voir comment le ministère utilise son pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de ne pas accorder une subvention. Le simple fait d'obtenir les noms de ceux qui ont eu une subvention ne nous est pas utile pour analyser le programme. Par exemple, si un fabricant de crème glacée obtient une subvention tandis qu'un autre fabricant, un peu plus loin, n'en obtient pas, nous voulons le savoir. Nous n'avons aucun moyen d'évaluer . . .

Je ne peux pas comprendre pourquoi nous ne pouvons pas savoir . . . Je peux connaître tous ceux de ma circonscription, mais supposons que je veuille connaître toutes les demandes qui ont été présentées dans la circonscription d'un membre de l'opposition, celle qui ont été acceptées et celles qui ne l'ont pas été. Vous dites que vous ne me donnerez pas les renseignements sur celles qui ne l'ont pas été, mais pourquoi? Quelle disposition de la loi sur la protection des renseignements personnels est-elle ainsi violée si vous nous dites que les demandes de ces sociétés n'ont pas été acceptées?

Soit dit en passant, parfois, les gens sont si furieux qu'ils appellent nos bureaux, en différents endroits, et nous disent: nous n'avons pas eu les fonds demandés, mais tel autre en a eus—pourquoi? Nous savons que leur demande a été refusée, mais nous devons leur répondre de la façon la plus contournée, la plus ridicule qui soit. Quelle disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels permet au ministère de refuser ce genre de renseignements aux députés?

**M. Walsh:** En ce qui concerne les programmes que je connais, le problème concerne la capacité des parrains que nous refusons. Cela devrait-il être du domaine public? Il s'agit de renseignements très confidentiels permettant de déterminer si le parrain peut ou non réaliser un projet ou s'il peut en assumer les obligations financières. Nous ne croyons pas que ces renseignements doivent être rendus publics.

**M. Allmand:** C'est une raison, mais simplement donner les noms de ceux . . . Par exemple, je serais d'accord avec vous si ces renseignements les rendaient suspects en matière criminelle ou autrement. Tout ce que je voulais, en bien des cas, c'était simplement le nom des groupes et des personnes ainsi que leurs adresses et leurs activités, par exemple la société XYZ vend des médicaments et a besoin de trois étudiants. C'est tout. Je



[Text]

reasons why you turned it down; I want to make a judgment on the pattern of grants and refusals.

I am not the only one, by the way, who has tried. Anyway, we are not getting an adequate answer and we will have to bring this up again.

You said you have four people working in the co-ordinators on access. Is that right?

**Mr. Walsh:** Just on access. And we have four on privacy.

**Mr. Allmand:** What is their training? Are they public information officers by training or are they lawyers?

• 0925

**Mr. Walsh:** No. The individuals presently on staff are from the program units. They have been moved into the access area from the programs themselves.

**Mr. Allmand:** What kind of training would they have had? I mean training on access.

**Mr. Walsh:** They have had internal training on access from myself and the senior people involved. There is no training program per se from a central agency, but the officers there have been there an average of four or five years.

**Mr. Allmand:** I have just met you all this morning; this is not a personal thing, but I must tell you that the Department of Employment and Immigration has one of the worst reputations on access. What is happening in that department is not happening in many other departments of the same government. It looks like those who are administering this act within that department are looking for ways not to give information, rather than ways to give information. I have no further questioning, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Allmand, I would like to rephrase your question as well, because of course all parties in opposition want to get this information, and people are applying for public moneys. I would like to ask you this question: The policy for the applications, when they are first received, which are then kept secret, and the programs or the specific requests that are approved that also are kept secret, does that come from your reading of the act, and do you have legal advice that should be private information and not subject to the principle of access, or is that a ministerial policy that comes from the Minister's office?

**Mr. Walsh:** It is a policy, but we have had legal advice that certain information about individuals on projects should not be made public. But as far as the projects themselves, the applications, there is no firm policy on that. We do not have advice on that. Possibly that could be released.

[Translation]

ne veux pas connaître les raisons de votre refus. Je veux pouvoir juger les modalités présidant aux acceptations et aux refus.

Je ne suis pas le seul, soit dit en passant, qui ait essayé. De toute manière, nous n'obtenons pas une réponse satisfaisante et nous devons soulever la question de nouveau.

Vous avez dit que vous avez quatre employés qui sont affectés à l'accès à l'information. Est-ce exact?

**M. Walsh:** À l'accès à l'information seulement. Nous en avons quatre en ce qui concerne la protection des renseignements personnels.

**M. Allmand:** Quelle est leur formation? S'agit-il d'agents ayant reçu la formation d'un agent d'information public ou s'agit-il d'avocats?

**M. Walsh:** Non. Le personnel actuel vient des sections des programmes. Ces personnes ont été prélevées des programmes et affectées au secteur de l'accès à l'information.

**M. Allmand:** Quelle sorte de formation ont-elles eue? Je veux dire en matière d'accès à l'information.

**M. Walsh:** Elles ont reçu de ma part et des cadres supérieurs concernés une formation interne en matière d'accès à l'information. Il n'existe pas de programme de formation comme tel donné par un organisme central, mais les employés qui occupent ces fonctions sont là depuis quatre à cinq ans en moyenne.

**M. Allmand:** Je viens tout juste de faire votre connaissance ce matin. Ne le prenez comme s'adressant à vous personnellement, mais je dois vous dire que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a l'une des pires réputations en matière d'accès à l'information. Il se passe, dans ce ministère, des choses qu'on ne voit pas dans bien d'autres ministères du même gouvernement. Il semble que ceux qui appliquent cette loi dans ce ministère cherchent le moyen de ne pas donner de renseignements, au lieu de chercher le moyen d'en donner. Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Allmand, j'aimerais reprendre votre question moi aussi parce que, naturellement, tous les partis de l'opposition veulent obtenir ces renseignements et il s'agit de personnes qui demandent des fonds publics. Ma question est celle-ci: la politique que vous appliquez au sujet des demandes, quand elles viennent d'arriver, celle de ne pas en donner la liste, et aussi de tenir secrète la lecture de la loi ou de conseillers juridiques qui vous ont dit que cela constituait des renseignements personnels non assujettis au principe de l'accès à l'information, ou s'agit-il d'une politique ministérielle qui émane du cabinet de la ministre?

**M. Walsh:** C'est une politique, mais des conseillers juridiques nous ont avisé que certains renseignements sur les personnes qui font partie des projets ne doivent pas être rendus publics. Cependant, en ce qui concerne la teneur des projets eux-mêmes, des demandes, il ne s'agit pas d'une politique arrêtée. Nous n'avons pas eu d'avis juridique à ce sujet. Ces renseignements pourraient peut-être être donnés.

[Texte]

**The Chairman:** If one individual were applying, perhaps I could see the Privacy Act applying, but when a group of people in a riding is applying and somebody just signs the application form for the Citizens for Free Dog Care type of thing, I do not see how that could violate the Privacy Act either. Do you have a legal opinion that states that when a group applies that is subject to the Privacy Act?

**Mr. Walsh:** Mr. Chairman, we do not deal with those. They are not formal requests. The requests Mr. Allmand referred to go directly to the programs; they are not going through access to information. They are informal requests. We have not had those types of applications directly to ourselves.

**The Chairman:** Are you then saying that if it was made pursuant to the Access to Information Act you would release it?

**Mr. Walsh:** No. I am saying we would look at it more closely than it has been looked at now. I have had no personal experience with requests from MPs on a list of applications for job creation projects.

**The Chairman:** But there is also another section of the statute that states that people should not have to apply under the Access to Information Act. Information is supposed to be available. Why would you not respond then to the general provisions for release of information? I can understand that governments want to keep things quiet and that the opposition want to dig it out—we have been on both sides of the fence. Do you see anything in principle why the information should not be available in the hopes that some Minister will come in at some point, or some government will come in at some point, and say, look, this is public money, it should be open from the start? Is there anything in principle why that should not operate?

**Mr. Walsh:** I guess the principle is anybody who does receive a discretionary grant, that information is made public. There is no question about that.

**Mr. Orlikow:** I would like to pursue the questions along the same line as Mr. Allmand. Let me tell you that there is a great deal of dissatisfaction in the core area of Winnipeg. It is an area where you have probably 50% unemployment. You have a very large number of new immigrants, non-English speaking; you have a very large number of native people who have moved into the city who have tremendous problems; you have a very large number of single parents. There is a host of non-profit community organizations that have been established over recent years to try to help these people. This year many of them have applied for grants because of a government decision to allocate a substantial part of the money available to the

[Traduction]

**Le président:** S'il s'agissait d'une demande d'un particulier, peut-être que je considérerais que la loi sur la protection des renseignements personnels s'applique. Mais lorsqu'un groupe de personnes, dans une circonscription, fait une demande, mettons, pour l'Association des soins gratuits aux chiens ou quelque chose de ce genre, et qu'un particulier ne fait que signer le formulaire de la demande, je ne vois pas, moi non plus, comment la communication de ces renseignements pourrait violer la loi sur la protection des renseignements personnels. Avez-vous une opinion juridique suivant laquelle une demande d'un groupe est également assujettie à la loi sur la protection des renseignements personnels?

**M. Walsh:** Monsieur le président, nous ne nous occupons pas de ces demandes de renseignements. Il ne s'agit pas de demandes en bonne et due forme. Les demandes dont parle M. Allmand sont adressées directement aux responsables des programmes. Elles ne passent pas par le processus de l'accès à l'information. Il s'agit de demandes informelles. Nous ne recevons pas ce genre de demande directement nous-mêmes.

**Le président:** Est-ce que vous voulez dire alors que si ces demandes étaient faites en vertu de la loi sur l'accès à l'information, vous communiqueriez les renseignements?

**M. Walsh:** Non, je dis que nous examinerions la demande de plus près qu'on le fait actuellement. Je n'ai pas eu l'expérience personnelle d'une demande émanant d'un député qui voulait avoir une liste de demandes de fonds relatives à des projets de création d'emplois.

**Le président:** Mais il y a également un autre article de la loi qui stipule que les gens ne sont pas tenus de présenter leur demande en vertu de la loi sur l'accès à l'information. Les renseignements sont supposés être disponibles. Pourquoi n'appliqueriez-vous pas alors les dispositions générales pour communiquer les renseignements? Je peux comprendre qu'un gouvernement veuille laisser les choses tranquilles et que l'opposition veuille les fouiller—nous avons été des deux côtés de la clôture. Voyez-vous, en principe, une raison pour laquelle vous ne devriez pas rendre ces renseignements publics, en attendant qu'un jour, un ministre ou un gouvernement vienne vous dire: Écoutez, il s'agit de fonds publics, il faut rendre ces renseignements publics dès le début? Y a-t-il une raison quelconque, en principe, de ne pas le faire?

**M. Walsh:** Le principe, je crois, c'est que lorsqu'il s'agit de quelqu'un qui reçoit une subvention à titre discrétionnaire, ces renseignements sont rendus publics. Incontestablement.

**M. Orlikow:** Je voudrais poursuivre l'interrogatoire dans le même sens que les questions de M. Allmand. Permettez-moi de vous dire qu'il y a beaucoup d'insatisfaction dans le centre-ville de Winnipeg. C'est un secteur où le chômage atteint probablement 50 p. 100. Il s'y trouve un grand nombre de nouveaux immigrants qui ne parlent pas l'anglais et d'autochtones qui sont venus à la ville et qui ont des problèmes énormes. Il s'y trouve aussi un très grand nombre de familles monoparentales. Une foule d'organisations communautaires sans but lucratif ont été créées ces dernières années pour essayer d'aider ces gens. Cette année, un grand nombre de ces organisations ont demandé des subventions. Comme le gouvernement a décidé d'affecter au secteur privé une part substantielle des fonds



*[Text]*

private sector, and many of these organizations have been turned down.

• 0930

Let me give you just two examples. One is Rossbrook House, the founder of which, Sister MacNamara, who got an Order of Canada award, died recently. Here is an organization working with native people that is open seven days a week, 24 hours a day. They were turned down. There is a group in north Winnipeg working with women who have been battered. They were turned down. They convened two meetings and invited some of the Members of Parliament and the department to be there. They asked all sorts of questions. They got no answers. I tried to get information for them and was turned down.

Let me go over some of the questions they asked. They asked for a list of the programs that had been approved and a description of what the programs were supposed to do. I asked for that. All I got was a computer print-out, so I did not get the answers. They asked for a list of the non-profit community applications that had not been approved. It was refused to them and refused to me. They asked for a list of the private sector projects approved and the purpose of these. They were refused, and I was turned down.

We tried to get information on what the private groups do. For example, a group got \$129,000 to train people to be in the retail area. We know that two of the places where they are being supposedly trained are the Hudson's Bay Company and the Assiniboine Credit Union Ltd. We find it very strange that a corporation as big as Hudson's Bay should need wage subsidies to train people. We find it very strange that an approval would be given for a project in the retail trade when the whole thrust of what is happening in the retail trade is that retail companies are cutting back very substantially on full-time help and are moving to part-time help. We do not understand the rationale for that.

In connection with that project, we asked if they are being trained at Hudson's Bay or Assiniboine Credit Union or anywhere else, where they are getting their academic training, if any. If that is at the community college, what does this group that is getting \$129,000 do for that? We were turned down.

There is a project supposedly to upgrade native women. We asked for details about that because we wanted to know the objective, where these native women were to go after they finished the course. We were turned down on that. So it seems to us that the department is following a deliberate policy of giving as little information as possible.

**Ms Monnet:** I am afraid I cannot answer regarding why you did not receive the information, especially with regard to the projects that are approved. I do not have the program informa-

*[Translation]*

disponibles, bon nombre de ces organisations ont essuyé un refus.

Permettez-moi de vous en donner deux exemples. Dans le premier cas, il s'agit de la maison Rossbrook, dont la fondatrice, soeur MacNamara, est décédée récemment. Elle avait obtenu une médaille de l'ordre du Canada. Voici une organisation qui travaille auprès des autochtones et qui est ouverte 24 heures sur 24, sept jours sur sept. On lui a refusé une subvention. Il y a un groupe, dans le nord de Winnipeg, qui travaille auprès des femmes victimes de mauvais traitements. On lui a refusé une subvention. Le groupe a tenu deux réunions et a invité des députés fédéraux et des représentants du ministère à y assister. On y a posé toutes sortes de questions sans obtenir de réponses. J'ai essayé d'obtenir les renseignements pour eux et on me les a refusés.

Permettez-moi de vous présenter certaines des questions qu'on y a posées. On voulait la liste des programmes qui ont été approuvés et une description de ce que ces programmes étaient supposés réaliser. J'ai demandé la même chose. Tout ce que j'ai eu, ce fut un imprimé d'ordinateur. Donc je n'ai pas eu les réponses. On voulait la liste des demandes des organisations communautaires sans but lucratif qui n'avaient pas été approuvées. On la leur a refusée, ainsi qu'à moi. On voulait la liste des projets du secteur privé qui avaient été approuvés et le but de ces projets. On la leur a refusée, et à moi aussi.

Nous avons essayé d'obtenir des renseignements sur ce que font les groupes du secteur privé. Par exemple, un groupe a obtenu 129,000\$ pour former des gens dans le domaine de la vente au détail. Nous savons que deux des endroits où ces gens sont supposés recevoir cette formation sont la compagnie de la Baie d'Hudson et la Caisse d'économie Assiniboine. Nous trouvons très étrange qu'une société de la taille de la compagnie de la Baie d'Hudson ait besoin de subventions de salaires pour former des gens. Nous trouvons très étrange qu'on approuve un projet dans le secteur de la vente au détail alors que la tendance générale, dans ce secteur, est de réduire très substantiellement les effectifs à plein temps et d'engager des gens à temps partiel. Nous ne comprenons pas ce qui peut justifier cette subvention.

Relativement à ce projet, nous avons demandé si ces personnes recevaient leur formation à la compagnie de la Baie d'Hudson ou à la Caisse d'économie Assiniboine ou ailleurs, et où elles recevaient leur formation scolaire, le cas échéant. Si c'est au collège communautaire, que fait le bénéficiaire des 129,000\$ à cet égard? On nous a refusé les renseignements.

Il existe un projet qui est supposé améliorer la situation des femmes autochtones. Nous avons demandé des détails sur ce projet, parce que nous voulions en connaître les objectifs et savoir où iraient ces femmes autochtones une fois le cours terminé. On nous a refusé ces renseignements. Il nous semble donc que le ministère suit une politique délibérée qui consiste à donner le moins de renseignements possible.

**Mme Monnet:** Je crains de ne pouvoir vous dire pourquoi vous n'avez pas reçu ces renseignements, surtout dans le cas des projets qui avaient été approuvés. Je n'ai pas en tête les

## [Texte]

tion off the top of my head to be able to give you the answers to the list of questions you just went through, but we certainly can get those answers. What I can do is write to the chairperson or yourself, whichever is more appropriate, and give you what information is available on the whole of the Winnipeg core area.

**Mr. Orlikow:** I want you to know that I have worked on these questions. I got advice from people who had worked in the field. I called the person in charge in the region and I read him the questions. He said he could answer all the questions except the list of those projects that had not been approved. Instead of the information he promised me, what I got from him was just a computer print-out that gave me the names of the projects and the names of the people who were being funded. That is all.

• 0935

I then called him a couple of days ago and said I would like to send one of my staff in to some of these private sector projects to sit down with these people to let them explain to him or me what they are doing, what the purpose is, where the people are that they got approval to train, where they are being trained on the job and what else they are being given in the way of support academically or by counselling. In other words, I am trying to find out what these people do to get the money they get. And the money is quite substantial. The answer I got was yes, we can arrange that if the companies agree.

Obviously if the companies feel—and they should feel—that I am skeptical about what they are doing and the value of it, obviously they are going to say no, in which case I can get no information.

Now, my next alternative is to come to you and go through the whole drill of what is required under the Access to Information Act, and then hopefully you would be more co-operative than the department has been at the operational level. But by the time you get the information for me, the summer will be gone, the program will be finished. So what is the point of it?

**Ms Monnet:** I do not think it would take me the whole summer to get to you with the vast majority of the answers that you are requiring, and I would be pleased to do so if you would like me to.

The only case in which we would be requiring the permission of the company that put in a request would be in the instance, for example, if that request had not yet received approval. We could not release the details until a decision had been made with regard to the project. But for those which have been approved, I can certainly get back to you and provide you with more than a computer print-out, if you did not find that adequate. I would be pleased to do so.

**Mr. Orlikow:** I asked you two questions: Why was the department so determined not to give me information? And what about this memo from a pretty senior person, which your

## [Traduction]

données sur les programmes qui me permettraient de vous donner les réponses à ces questions, mais nous pouvons certainement vous communiquer ces réponses. Je pourrais écrire au président du Comité ou à vous-même, selon ce qui conviendrait le mieux, et vous fournir les données disponibles pour l'ensemble du centre-ville de Winnipeg.

**M. Orlikow:** Je tiens à vous dire que j'ai travaillé pour avoir ces réponses. J'ai demandé l'avis de personnes qui avaient travaillé dans ce domaine. J'ai appelé le responsable de la région et je lui ai lu les questions. Il a dit qu'il pouvait répondre à toutes, sauf me donner la liste des projets qui n'avaient pas été approuvés. Au lieu de recevoir les renseignements promis, je n'ai eu de lui qu'un imprimé d'ordinateur qui me donnait les noms des projets et les noms des personnes qui recevaient les fonds. C'est tout.

Ensuite, je l'ai appelé, il y a quelques jours, pour lui dire que j'aimerais envoyer un membre de mon personnel voir les responsables de certain de ces projets du secteur privé pour qu'ils lui expliquent ou m'expliquent ce qu'ils font, quel est leur but, où sont les gens qu'ils ont été autorisé à former, où ces gens reçoivent leur formation en cours d'emploi et quel autre soutien ils reçoivent par des cours théoriques ou par counselling. Autrement dit, je cherchais à savoir ce que ces responsables faisaient avec l'argent qu'ils avaient obtenu. Et la somme est fort substantielle. On m'a répondu que oui, on pouvait organiser la chose si les sociétés intéressées étaient d'accord.

Naturellement, si ces sociétés estiment—et elles ont tout lieu de le supposer—que je suis sceptique sur ce qu'elles font et sur la valeur de ce qu'elles font, il est évident qu'elles diront non et en ce cas, je ne pourrai avoir aucun renseignements.

Mon option suivante est donc d'aller chez vous et de passer par toutes les formalités exigées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, puis d'espérer que vous collaborerez plus que le ministère l'a fait au niveau de l'exécution. Mais quand vous aurez obtenu les renseignements pour moi, l'été sera passé, le programme sera terminé. Donc, à quoi bon?

**Mme Monnet:** Je ne pense pas qu'il me faudrait tout l'été pour vous fournir la grande majorité des réponses que vous demandez et je serais heureuse de le faire, si vous le voulez.

Le seul cas où nous aurions à demander la permission à la société ayant présentée la demande, ce serait, par exemple, si cette demande n'a pas encore été approuvée. Nous ne pourrions pas communiquer les détails de la demande avant que le projet ait fait l'objet d'une décision. Mais pour ce qui est de celles qui ont été approuvées, je peux certainement vous fournir plus qu'un imprimé d'ordinateur, si vous n'avez pas jugé cela suffisant. Je serais heureuse de le faire.

**M. Orlikow:** Je vous ai posé deux questions. Pourquoi le ministère était-il si résolu à ne pas me donner de renseignements? Et qu'en est-il de cette note de service émanant d'un



[Text]

Minister was asked about, saying do not give out any information?

**Ms Monnet:** Do not give out any information?

**Mr. Orlikow:** Give as little information as possible, yes. I do not have that memo with me, but it was raised in Parliament a couple of days ago.

I put it to you that there are real differences of opinion, not just between the opposition Members of Parliament and the government, but real disagreement, real anger on the part of non-profit organizations that they believe that the government has made a decision essentially that job creation programs in the private sector are good and should be supported, and job creation programs in the public sector, non-profit sector, community projects are somehow not very valuable. They do not lead to full-time jobs later and therefore they are less important.

I have talked about Winnipeg. There was a report in Montreal in *The Gazette* about two weeks ago about 100 community projects which had received funding in other years which were turned down this year. If we are going to have a serious, honest discussion of the merits of what the government has done, and whether they made the right decision, how can we have that discussion if we are blocked in getting the information?

Who does it hurt if Rossbrook House in Winnipeg, or organizations that work with native people, or organizations that work with battered women, or organizations in Montreal—I forget the name of the organization, but which arranged last year for 100 mentally retarded children to have a couple of weeks at a summer camp and this year are turned down? I understand there were 100 projects turned down in Montreal. Who does it hurt if the department gives information as to these projects which were not funded?

• 0940

**Ms Monnet:** And the rationale for why they were not funded. Once again I can undertake to get back to either yourself or the committee through the chairman with an answer and an explanation for the question that you are posing.

**Mr. Orlikow:** Yes, but you know it is the end of June. If this project had been approved these mentally retarded children in Montreal would be going to summer camp in July. By the time you come back with an answer—in any case the money has been used up—the summer holidays will probably be gone.

I join with Mr. Allmand in saying to you—and I hope you will so report to the Minister—that in our view your department has one of the worst records of giving legitimate information, which Members of Parliament and the public are entitled to have. We resent that very much, because we are dealing with projects and ideas that are very important, and not just to ordinary Canadians, not to Canadians who can make their own way, who have jobs and can pick and choose what they want to

[Translation]

cadre assez élevé, qui disait de ne pas donner de renseignements et sur laquelle on a interrogé votre ministre?

**Mme Monnet:** De ne pas donner de renseignements?

**M. Orlikow:** De donner le moins de renseignements possible, oui. Je n'ai pas cette note de service avec moi, mais la question a été soulevée au Parlement, il y a quelques jours.

Je tiens à vous dire qu'il existe de réelles divergences d'opinions, par seulement entre les membres de l'opposition et le gouvernement, mais un désaccord réel, une véritable colère chez les organisations sans but lucratif, qui croient que le gouvernement a décidé que les programmes de création d'emplois du secteur privé sont valables et doivent être appuyés tandis que les programmes de création d'emplois dans le secteur public, dans le secteur sans but lucratif, les projets communautaires, ne sont pas très valables. Ils ne conduisent pas à la création d'emplois à plein temps plus tard et, en conséquence, ils sont moins importants.

J'ai parlé de Winnipeg. La *Gazette* de Montréal parlait, dans un article paru il y a deux semaines, de 100 projets communautaires qui avaient reçu des fonds par les années passées et qui ont fait l'objet d'un refus cette année. Si nous voulons avoir un débat sérieux et honnête sur la valeur des actions du gouvernement et sur le bien-fondé des décisions qu'il prend, comment pouvons-nous le faire quand on nous empêche d'obtenir les renseignements voulus?

Qui donc est lésé quand on donne des renseignements sur la maison Rossbrook de Winnipeg, sur les organisations qui oeuvrent auprès des femmes autochtones ou des femmes maltraitées ou sur des organisations de Montréal comme celle qui a organisé l'an dernier, j'oublie son nom, un séjour dans un camp d'été pour 100 enfants arriérés mentaux et à qui on a refusé une subvention cette année? Je crois savoir qu'on a refusé 100 projets à Montréal. Qui donc est lésé si le ministère donne des renseignements sur les projets qui n'ont pas reçu de subventions?

**Mme Monnet:** Et sur les raisons pour lesquelles on ne les a pas subventionnés. Là encore, je peux m'arranger pour communiquer de nouveau avec vous ou avec le président du Comité afin d'apporter une réponse et une explication à la question que vous posez.

**M. Orlikow:** Oui, mais vous savez, nous sommes à la fin de juin. Si le projet avait été approuvé, ces enfants arriérés mentaux de Montréal pourraient aller dans un camp en juillet. Au moment où vous nous remettrez la réponse—et de toute façon, l'argent a été entièrement dépensé—les vacances d'été seront probablement terminées.

Je me joins à M. Allmand pour vous dire—et j'espère que vous en ferez part à la ministre—qu'à notre avis, votre ministère a l'un des pires dossiers en ce qui concerne la communication de renseignements légitimes que les députés et le public ont le droit d'avoir. Nous en éprouvons beaucoup de ressentiment, parce qu'il s'agit d'idées et de projets très importants, et pas seulement pour les canadiens ordinaires, les canadiens qui peuvent s'organiser par eux-mêmes, qui ont des

[Texte]

do. We are talking about disadvantaged groups in the cities, which Mr. Allmand and I know best, but probably in rural areas too, that really need assistance and have been turned down. It seems to us that the least we could expect from the government, a government which promised all kinds of consultation and openness, is that we would get—

**Mr. Daubney:** A point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Daubney on a point of order, Mr. Orlikow.

**Mr. Daubney:** I am sorry to interrupt, Mr. Orlikow, but this reference is improvements to the act, and I think you are trying to leave an impression that many of these groups have not been funded. I can speak for my own riding, where about 65% or 70% of the money allocated to Ottawa West went to groups just like that, to underprivileged children, for camps and so on. I am sure that you had an opportunity as a Member of Parliament to look at applications in your riding and make representations to your local immigration office there as they were looking at applications. Frankly, I think you are leaving an impression that is not an entirely accurate one on the record. You are also straying somewhat from our reference, which is to look at the act and see what we can do to improve it, rather than using this as a vehicle to score political points.

**Mr. Orlikow:** Let me just say this: You say I have an opportunity to look at those who did not get funded—only if they come to me or I go to them. What I am saying is that I see no reason why that information cannot be made public and cannot be made public quickly. Even if the Access to Information Act were working better than it is, it is a very . . . By the time you go through the process, the problems which concern you have been dealt with and they have been dealt with very often in a way which is not satisfactory.

So what I am trying to say to the representatives of the department here is that many of us are dissatisfied. I hope that they go back to the department and tell their senior officials and the Minister that the system in our view is not working well, that they should change the system so that we do not have to go through the process, which I think is fairly complicated and cumbersome and time consuming, to get the information.

**Mr. Horner:** On the same point of order, Mr. Chairman, I might have some sympathy with Mr. Allmand or Mr. Orlikow not being able to get information they are requiring, but what they are talking about are policy situations. These people obviously deal with formal access requests and this has nothing to do with formal access requests. I think the line of questioning is way out of line, Mr. Chairman.

[Traduction]

emplois et qui peuvent choisir ce qu'ils veulent faire. Nous parlons de groupes défavorisés dans les villes, que M. Allmand et moi-même connaissons mieux—mais il y en a probablement aussi dans les campagnes—qui ont vraiment besoin d'aide et dont les demandes ont été refusées. Il nous semble que le moins qu'on pourrait attendre du gouvernement, d'un gouvernement qui a promis de bien des manières de favoriser la consultation et la transparence, c'est que nous puissions obtenir . . .

**Mr. Daubney:** J'invoque le règlement, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Daubney invoque le règlement, monsieur Orlikow.

**M. Daubney:** Je regrette d'interrompre M. Orlikow, mais l'ordre de renvoi concerne les améliorations qu'on pourrait apporter à la loi et je crois que vous essayez de donner l'impression qu'un grand nombre de groupes de ce genre n'ont pas reçu de subventions. Je veux parler en ce qui concerne ma propre circonscription, Ottawa-Ouest, où environ 65 à 70 p. 100 des fonds accordés sont allés à des groupes de ce genre, à des enfants défavorisés, pour des camps d'été, etc. Je suis sûr que vous avez eu, comme député, l'occasion d'examiner les demandes présentées dans votre circonscription et de faire les instances auprès de votre bureau local d'immigration pendant qu'il étudiait les demandes. Franchement, je crois que vous portez au compte rendu une impression qui n'est pas tout à fait exacte. De plus, vous vous éloignez quelque peu de l'ordre de renvoi, qui porte sur l'examen de la loi et sur les moyens à employer pour l'améliorer, au lieu de servir comme moyen de marquer des points politiques.

**M. Orlikow:** Permettez-moi de dire ceci: vous dites que j'ai eu l'occasion d'examiner le cas de ceux qui n'ont pas reçu de subventions—mais je le peux seulement s'il vienne me voir ou si je vais les voir. Ce que je veux dire, c'est que je ne vois aucune raison pour laquelle on ne pourrait pas rendre publics ces renseignements et les rendre publics rapidement. Même si la loi sur l'accès à l'information fonctionnait mieux qu'actuellement, il s'agit d'un très . . . Au moment où l'on a franchi le processus, les problèmes qui nous préoccupent ont été traités et souvent traités d'une manière qui n'est pas satisfaisante.

Donc, ce que j'essaie de dire aux représentants du ministère qui sont ici, c'est qu'un bon nombre d'entre nous sont mécontents. J'espère qu'ils retourneront au ministère et diront à leurs cadres supérieurs et au ministre que le système, à notre avis, ne fonctionne pas bien, qu'ils devraient le modifier de façon à ce que nous n'ayons pas à passer, pour obtenir les renseignements, par un processus qui, à mon avis, est assez compliqué et assez incommode et qui coûte du temps.

**M. Horner:** En invoquant le même point du règlement, monsieur le président, je peux dire que je suis plutôt d'accord avec le point soulevé par M. Allmand ou M. Orlikow, c'est-à-dire celui de ne pas pouvoir obtenir les renseignements qu'ils demandent, mais les points qu'ils soulèvent sont des cas qui concernent les politiques. Les gens qui sont devant nous s'occupent manifestement des demandes officielles d'accès à l'information et ces cas n'ont rien à voir avec des demandes de ce genre. Je pense que les questions posées sont en dehors du sujet, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Orlikow. Your time has expired.

Ms Monnet, if it were the policy that all applications for Canadian Jobs Strategy were released at the deadline for applications, is there anything administratively that prevents you from doing that within the department?

**Ms Monnet:** To release all applications before a decision . . . ?

**The Chairman:** Yes. Everybody who applies for public money for a program—they would all be released at the deadline and everybody in the country would see that 50 groups have applied. If this were the policy, is there anything administratively that would prevent you from releasing it?

• 0945

**Ms Monnet:** If I understand correctly—and I am not an expert on the Canadian Jobs Strategy—demands are coming in on an ongoing basis. It is not something for which there is a deadline set so that when you reach a certain date you have everything you are going to get. So this poses a first obstacle with regard to what you are saying.

We have not been releasing, as was mentioned before, information on applications that have not yet been approved because we have been considering it as private information.

**The Chairman:** Is this an administrative decision made by a civil servant or would it be a ministerial policy?

**Ms Monnet:** A program decision.

**The Chairman:** As for the summer student programs where there is a deadline—I think it was the end of March—and all the applications for summer employment programs had to be in by this date, is there anything administratively that would block you from releasing such information, if the Minister said so or if it were the policy?

**Ms Monnet:** We certainly will release the statistics on “accepted” and “refused”. With regard to whether we will release the details of applications that have not been accepted, to date we have not been releasing those details. This is something we can go back and re-examine but it is my understanding that we retain the information as private information.

**The Chairman:** Is it your understanding it is retained because of a ministerial decision that it should be maintained or is there something in the Privacy Act or the Access to Information Act that tells you you should not?

**Ms Monnet:** Departmental policy, if I understand correctly.

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Orlikow. Votre temps de parole est expiré.

Madame Monnet, si vous adoptiez comme politique de rendre publique, à l'expiration du délai de présentation des demandes, toutes les demandes d'aide présentées aux termes de la stratégie Planification de l'emploi, y a-t-il un obstacle administratif qui vous empêcherait de le faire dans votre ministère?

**Mme Monnet:** Rendre publiques toutes les demandes avant qu'une décision . . .

**Le président:** Oui, de tous ceux qui demandent des fonds publics en vertu d'un programme. Toutes les demandes seraient rendues publiques à l'expiration du délai et chacun, dans le pays, saurait que 50 groupes ont demandé une subvention. Si c'était votre politique, y a-t-il un obstacle qui vous empêcherait, administrativement parlant, de les rendre publiques?

**Mme Monnet:** Si je comprends bien, mais je ne suis pas une spécialiste de la stratégie Planification de l'emploi, les demandes arrivent constamment. Elles ne sont pas assujetties à un délai qui ferait qu'à une certaine date, on aurait reçu toutes les demandes. C'est donc là un premier obstacle à votre proposition.

Nous ne rendons pas publics, ainsi que nous l'avons dit tantôt, les renseignements sur les demandes qui n'ont pas encore été approuvées parce que nous les considérons comme des renseignements personnels.

**Le président:** S'agit-il là d'une décision administrative prise par un fonctionnaire ou s'agit-il d'une politique du ministère?

**Mme Monnet:** Il s'agit d'une décision prise dans le cadre du programme.

**Le président:** En ce qui concerne le programme d'emplois d'été pour les étudiants, qui est assujéti à un délai-limite—à la fin de mars, je crois, donc toutes les demandes concernant ce programme doivent être parvenues au ministère à ce moment-là—y a-t-il un obstacle administratif qui vous empêcherait de rendre ces renseignements publics, si la ministre le disait ou si c'était la politique établie?

**Mme Monnet:** Nous publions certainement des statistiques sur le nombre de demandes approuvées ou rejetées. Quant à savoir si nous devrions publier les détails des demandes qui n'ont pas été approuvées, nous ne l'avons pas fait jusqu'ici. C'est un domaine que nous pourrions réexaminer, mais je crois comprendre que nous empêchons leur communication en tant que renseignements personnels.

**Le président:** Selon vous, ces renseignements sont-ils gardés secrets à cause d'une décision prise à cet effet par le ministère ou y a-t-il une disposition, dans la loi sur la protection des renseignements personnels ou dans la loi sur l'accès à l'information, qui vous dise de ne pas les rendre publics?

**Mme Monnet:** Il s'agit d'une politique du ministère, si je ne me trompe pas.

[Texte]

**The Chairman:** It is as I thought. Then it would be possible for a Minister to come in and tell anybody applying for every program that programs approved will be released on a monthly basis and that every Canadian would have access to it.

**Ms Monnet:** Unless there is an understanding at the outset that the projects are received in confidence and only those that receive approval will be released. I am afraid I cannot answer you as to whether this is the case or not. I am going to have to go back and check. I am not familiar enough with the detailed workings of the Canadian Jobs Strategy to answer the question right now.

**The Chairman:** It seem to me it would be a policy decision. We know from the previous administration, when they were in government, they did not want it released either, because there was more money going into government ridings. It may be the same with this administration.

What we are trying to do as a committee is to cut through and to say that there is a principle here of access to information. Every application for public money should be public information and the names of the winners should be public information. I do not see anything, as I read the statutes, that would block this from happening. It is just a question of public will, it seems to me.

**Ms Monnet:** I could just imagine one instance, for example, where a project could come in and be refused for whatever reason. The person or group who submitted the project would consider it as their project. If they did not make it this time, they might be able to improve and make it the next. Therefore, they might have some objection to having the details of their project released. But I am speaking for a personal interpretation and this is not a policy I am giving you.

I can get back to you with a more detailed explanation for the rationale and we can look again at the policy, but I am afraid this is the best I can do in terms of an answer now.

**The Chairman:** One last question then. Do you know from your experience what the provincial governments do with these types of summer works projects?

**Ms Monnet:** In terms of releasing information?

**The Chairman:** Yes.

**Ms Monnet:** If the projects are run in conjunction with the federal government, many of the provinces have been very reluctant, indeed more reluctant than is the federal government, to release the information. We have encountered a number of difficulties in the past where there have been some informal as well as some formal access requests for information. We have been willing to release but the province considers that any information was released to us in this context is to be considered confidential information. Therefore, we got ourselves into a prolonged discussion with the provinces about what we can release.

[Traduction]

**Le président:** C'est ce que je pensais. Donc, il se pourrait qu'un ministre s'amène et dise que dans le cas de quiconque fait une demande pour un programme quelconque, la teneur des demandes approuvées doit être rendue publique sur une base mensuelle et que chaque canadien doit avoir accès à ces renseignements.

**Mme Monnet:** À moins qu'il soit entendu dès le départ que les projets sont présentés à titre confidentiel et que seulement ceux qui sont approuvés peuvent être rendus publics. Je crains de ne pouvoir vous dire si c'est le cas ou non. Je devrai vérifier. Je ne connais pas assez bien le fonctionnement détaillé de la stratégie Planification de l'emploi pour répondre à la question actuellement.

**Le président:** Il me semble qu'il s'agit d'une décision de politique. Nous savons que le gouvernement précédent ne voulait pas, lui aussi, qu'ils soient rendus publics, parce qu'on voulait plus d'argent dans les circonscriptions du parti gouvernemental. C'est peut-être la même chose avec le présent gouvernement.

Ce que nous essayons de faire, en tant que comité, c'est de couper au plus court et de dire qu'il y a ici un principe d'accès à l'information. Chaque demande de fonds publics devrait être rendue publique et les noms des gagnants devraient être rendus publics aussi. Je ne vois rien, à la lecture de la loi, qui l'interdise. C'est tout simplement une question de volonté publique, me semble-t-il.

**Mme Monnet:** Je peux imaginer le cas, par exemple, d'un projet refusé pour une raison quelconque et dont l'auteur, une personne ou un groupe, le considérerait comme son projet. Si ces gens n'ont pas réussi cette fois-ci, peut-être pourraient-ils l'améliorer et réussir la prochaine fois. En conséquence, ils pourraient avoir des objections à ce que les détails de leur projet soient rendus publics. Mais je donne là une interprétation personnelle. Je ne vous expose pas une politique.

Je pourrais communiquer de nouveau avec vous et vous donner une explication plus détaillée des justifications et nous pourrions réexaminer la politique, mais je crains de ne pouvoir, pour le moment, vous donner une meilleure réponse.

**Le président:** Alors, une dernière question. Savez-vous, d'après votre expérience, ce que les gouvernements provinciaux font dans le cas des projets d'emplois d'été de ce genre?

**Mme Monnet:** En ce qui concerne la communication des renseignements?

**Le président:** Oui.

**Mme Monnet:** Pour ce qui est en général des projets réalisés conjointement avec le gouvernement fédéral, un grand nombre de provinces sont très réticentes, en fait plus que le gouvernement fédéral, à rendre publiques des données. Nous avons fait face à un certain nombre de problèmes par le passé, à l'occasion de demandes tant informelles qu'officielles d'accès à l'information. Nous voulions rendre les renseignements publics, mais la province estimait que nous devions considérer toutes les données qui nous étaient communiquées dans ce contexte comme des renseignements confidentiels. En conséquence, nous nous sommes trouvés engagés dans un long débat



[Text]

[Translation]

avec les provinces quant à savoir ce que nous pouvions rendre public.

• 0950

We need their permission to release this information, and that leads to delays in most cases and often non-release of material that as a federal government we do not have an objection to releasing. This is perhaps one of the areas in which we have encountered a number of problems in the federal-provincial co-ordination of philosophy of thinking—making access work on the federal level when the provincial level is perhaps thinking along a different line.

**The Chairman:** Has that applied with respect to the Province of Manitoba?

**Ms Monnet:** Manitoba. Just one minute. Yes, I have a list here of provincial ministries that have requested blanket confidentiality in writing. I would not say across the board to the Province of Manitoba, but the Ministry of Natural Resources, for example, has requested that any information that we receive from them be treated as confidential information.

**The Chairman:** Thank you, Ms Monnet. Would you be prepared to file that document that lists the provinces?

**Ms Monnet:** Certainly.

**The Chairman:** Thank you. If you will just leave it with our clerk.

**Ms Monnet:** I shall.

**The Chairman:** Mr. Daubney, sir.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions arising out of the brief. First of all, it is quite a helpful little brief. I thank you for that. It points out some interesting little points such as the release of information to MPs during an election period, for instance, which we should take a look at.

I would like to ask you, though, in relation to privacy, whether the department is involved in what is known as computer matching or data matching of information in relation to the various programs that come under your jurisdictions. We are talking about things like unemployment insurance, of course, immigration, training allowances and so on. How is this data matching done if it is done? Is it done manually or by computer? On what section of the Privacy Act is it based? Are these operations registered in the personal information index? Can anyone answer some of those questions?

**Ms Monnet:** They are in the personal information index. I will let Mr. Walsh answer to the details of that and then we will pick up the matching part of your question with the program specialist.

**Mr. Walsh:** There is certainly computer matching of information in various banks within the commission. We consider all data matching to be consistent with the purpose

Nous avons besoin de leur autorisation pour rendre publics ces renseignements et cela entraîne des retards dans la plupart des cas et empêche souvent la communication de renseignements que nous, du gouvernement fédéral, n'avons aucune objection à rendre publics. C'est là un secteur où nous avons beaucoup de difficulté à coordonner nos manières de penser avec les gouvernements provinciaux, c'est-à-dire pour faire en sorte que l'accès à l'information se fasse bien au niveau fédéral, alors que les provinces peuvent penser différemment.

**Le président:** Est-ce que c'est le cas en ce qui concerne le Manitoba?

**Mme Monnet:** Le Manitoba. Un instant. Oui, j'ai ici une liste de ministères de la province qui ont demandé par écrit qu'on considère tout comme confidentiel. Je ne dirais pas que c'est général pour toute la province du Manitoba, mais le ministère des Ressources naturelles, par exemple, nous a demandé de traiter comme confidentielles toutes les données qu'il nous envoie.

**Le président:** Merci, madame Monnet. Accepteriez-vous de déposer ce document donnant la liste des provinces?

**Mme Monnet:** Certainement.

**Le président:** Merci. Veuillez le laisser à notre greffier.

**Mme Monnet:** Je le ferai.

**Le président:** Monsieur Daubney.

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions à poser concernant le mémoire. Premièrement, il s'agit d'un petit mémoire très utile. Je vous en remercie. Il signale certains points très intéressants, par exemple la communication de renseignements aux députés en période électorale, un point que nous devrions examiner.

Mais j'aimerais vous demander, au sujet de la protection des renseignements personnels, si le ministère pratique ce qu'on appelle l'appariement informatique ou l'appariement des données, relativement aux divers programmes qui relèvent de vous. Je parle ici de programmes comme l'assurance-chômage, bien entendu, l'immigratin, les allocations de formation etc. Comment se fait cet appariement des données, si vous le pratiquez. Se fait-il manuellement ou par ordinateur? Sur quel article de la loi sur la protection des renseignements personnels se fonde-t-il? Ces activités sont-elles enregistrées dans le fichier des renseignements personnels? Quelqu'un peut-il répondre à ces questions?

**Mme Monnet:** Elles sont enregistrées dans le fichier des renseignements personnels. Je laisserai à M. Walsh le soin de répondre en détail et nous aborderons ensuite avec le spécialiste des programmes la question de l'appariement des données.

**M. Walsh:** Il se fait certainement un appariement informatique des données dans diverses banques de la commission. Nous considérons tous les appariements des données comme

[Texte]

for which the information was collected. We have, as you realize, quite an extensive computer operation on the unemployment insurance side. There are projects in immigration, and we ensure that any data matching is consistent under paragraph 8.(2)(a) of the Privacy Act.

**Mr. Daubney:** Okay. Does anyone wish to add anything? Has the Treasury Board report of May 1985 on this issue had any effect on your practices at the department?

**Ms Monnet:** I am sorry.

**Mr. Daubney:** The Treasury Board made a report about one year ago on the issue of computer matching. Has that resulted in any change in your procedures or . . . ?

**Mr. Walsh:** Not really. As I say, we are ensuring that any data matching is consistent and that is what Treasury Board policy is based upon. I gather there is a data matching study under way by Treasury Board. It has been under way for some two years now, as part of the review of ensuring that all data matching is consistent with the purposes for which the information is collected.

**Mr. Daubney:** You mentioned in your brief that on this issue of exempt banks, which is one the committee is looking at as you know, you are urging that we retain that concept in the Privacy Act. What types of personal information are in these two exempt banks that you refer to in your brief, the Immigration Security and Intelligence Data Bank and I guess the Enforcement Information Index System? What types of personal information do these banks contain? Can you provide us with statistics on the number of times access to information in these exempt banks has been refused?

• 0955

**Ms Monnet:** In the Enforcement and Information Index System there are approximately 12,700 files. The groups of information within that bank are terrorists known to the RCMP, Interpol intelligence, Lookout, non-Canadians, immigration warrants on wanted persons, deserting seamen, multiple removals, suspected terrorists known to the RCMP.

The Immigration Security and Intelligence Data Bank relates to persons who are of interest to Immigration or persons known or suspected of activities contrary to the Immigration Act. There is also information on permanent residents or persons abroad known or suspected to be associated with terrorists, criminal or subversive organizations,

[Traduction]

conformes aux buts pour lesquels nous avons obtenu ces données. Nous avons, comme vous pouvez le penser, une activité informatique assez étendue dans le secteur de l'assurance-chômage. Il y a aussi des projets dans le secteur de l'immigration et nous veillons à ce que tous les appariements de données soient conformes au sous-alinéa 8(2) a) de la loi sur la protection des renseignements personnels.

**M. Daubney:** Très bien. Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose? Est-ce que le rapport que le Conseil du Trésor a publié en mai 1985 sur la question a eu un effet sur vos pratiques?

**Mme Monnet:** Je regrette, je n'ai pas bien compris.

**M. Daubney:** Le Conseil du Trésor a publié, il y a environ un an, un rapport sur la question de l'appariement informatique des données. Cela a-t-il entraîné des modifications dans vos façons de procéder ou . . . ?

**M. Walsh:** Pas vraiment. Je le répète, nous veillons à ce que tout appariement de données soit conforme à la loi et c'est sur cette loi qu'est basée la politique du Conseil du Trésor. Sauf erreur, le Conseil du Trésor est en train de procéder à une enquête sur l'appariement des données. Cette enquête est en cours depuis deux ans maintenant et elle fait partie d'une étude visant à garantir que tous les appariements de données soient conformes aux buts pour lesquels on a recueilli ces données.

**M. Daubney:** Vous parlez, dans votre mémoire, des fichiers inconsultables, ce qui est aussi l'un des sujets qu'examine le Comité, comme vous le savez. Vous préconisez qu'on conserve cette notion dans la loi sur la protection des renseignements personnels. Quel genre de renseignements personnels sont consignés dans les deux fichiers inconsultables dont vous parlez dans votre mémoire, c'est-à-dire la banque de données sur la sécurité et les renseignements touchant l'immigration et un autre que vous appelez, je crois, la liste de signalement relative à l'exécution de la loi? Quels genres de renseignements personnels contiennent ces deux banques de données? Pouvez-vous nous donner les statistiques sur le nombre de fois qu'on a refusé l'accès à des informations contenues dans ces deux fichiers inconsultables?

**Mme Monnet:** La Banque de données sur la sécurité et les renseignements touchant l'immigration compte environ 12,700 dossiers contenant des renseignements sur des terroristes connus de la GRC, de l'Interpol ou de l'organisme Lookout, des renseignements sur des non-canadiens, des mandats émis par les services d'immigration contre des personnes recherchées, des renseignements sur les marins déserteurs, des données sur des changements de résidence multiples et des données sur des personnes soupçonnées de terrorisme et connues de la GRC.

Cette banque de données concerne des personnes qui intéressent les services d'immigration ou des personnes connues comme exerçant des activités contraires à la loi sur l'immigration ou soupçonnées de le faire. Elle contient aussi des données sur des résidents permanents ou des résidents à l'étranger connus comme associés ou soupçonnés d'être associés à des



[Text]

and other persons whose entry would be dangerous to Canadian security.

I am going to ask Jerry to answer the part of your question about the statistics—the number of requests.

**Mr. Walsh:** We have had in the last fiscal year approximately nine requests for those banks.

**Mr. Daubney:** And from what sources? Who was asking?

**Mr. Walsh:** Individuals. We are not at liberty to ask why people want these banks. They were from individuals, presumably, who had some interest in those banks personally.

**Mr. Daubney:** I understand the Privacy Commissioner last year in his audit of these banks felt they were not in compliance with the Privacy Act. How has the commission responded to the commissioner's findings in this regard?

**Ms Monnet:** At the present time we are undergoing a detailed review of the two banks in question to make sure they contain only that information which would be covered by sections 21 and 22 of the act. In the meantime, if there is a request for any of the information that would have been considered part of those banks, it is being processed using sections 21 and 22 and we would not call upon the exempt bank status during this period of review. We expect that exercise will be completed around the end of December of this year, at which time we will by Order in Council either reinstate the banks or see where we go from there.

**Mr. Daubney:** On page 7 of your brief you refer to what you view as a problem under the Privacy Act, your inability to correct false information released by clients to the media to elicit support for allegations against government institutions. How frequently has this—what you view as a problem—occurred? How often does it happen? What types of allegations really are you referring to? And how would the department like to respond to those allegations if there were an amendment to the act that allowed them to do so?

**Ms Monnet:** We would like to have the opportunity to set the public record straight if there is some information given out by an individual which gives a wrong impression of what the situation is or how a program works. I am going to let Jerry address the details of the numbers of instances that have occurred.

**Mr. Walsh:** Usually these cases deal with open-line radio shows or action lines in newspapers where individuals complain that they are not receiving the proper benefit under UI, or on the Immigration side that they were not processed properly. Sometimes the factual information given on UI level of benefit is not correct, and we do not feel at liberty to divulge publicly that a person indeed is receiving, say, \$200 a week rather than

[Translation]

terroristes ou à des organisations criminelles ou subversives, et des renseignements sur d'autres personnes dont l'entrée serait dangereuse pour la sécurité canadienne.

Je demande à Jerry de répondre à la partie de votre question qui concerne les statistiques, c'est-à-dire le nombre des demandes.

**M. Walsh:** Nous avons eu, au cours de la dernière année financière, environ neuf demandes portant sur des renseignements contenus dans ces banques de données.

**M. Daubney:** Et d'où venaient-elles? Qui les a demandés?

**M. Walsh:** Des particuliers. Nous n'avons pas le droit de demander à ces gens pourquoi ils veulent ces données. Les demandes viennent de particuliers qui, on le présume, avaient personnellement intérêt à connaître ces renseignements.

**M. Daubney:** Sauf erreur, le commissaire à la protection de la vie privée a dit l'an dernier, après avoir examiné ces banques de données, qu'à son avis, elles n'étaient pas conformes à la loi sur la protection des renseignements personnels. Quelles mesures la commission a-t-elle prises à la suite de ces conclusions du commissaire?

**Mme Monnet:** Actuellement, nous procédons à un examen détaillé de ce deux banques pour nous assurer qu'elles ne contiennent que des données visées par les articles 21 et 22 de la loi. Entretemps, les demandes concernant des données qu'on estime devoir faire partie de ces fichiers sont traitées en fonction des articles 21 et 22 et nous ne tenons pas compte de l'existence de ces fichiers inconsultables durant cette période d'examen. Nous prévoyons terminer cet examen vers la fin de décembre prochain et alors, nous remettrons les fichiers en vigueur par l'intermédiaire d'un décret du conseil des ministres ou nous verrons quelle ligne de conduite adopter.

**M. Daubney:** À la page 7 de votre mémoire, vous parlez de ce que vous considérez comme un problème concernant la loi sur la protection des renseignements personnels, c'est-à-dire votre incapacité de rectifier des renseignements faux communiqués par des clients aux médias pour obtenir leur appui relativement à des accusations portées contre des institutions gouvernementales. Quelle est la fréquence de ces cas que vous considérez comme un problème? Se produisent-ils souvent? De quels genres d'accusations parlez-vous au juste? Et comment le ministère aimerait-il répondre à ces accusations, si l'on modifiait la loi de façon à lui permettre de le faire?

**Mme Monnet:** Nous aimerions avoir l'occasion de rectifier les faits allégués, s'il s'agit de renseignements communiqués par un particulier et qui donnent une fausse impression de la situation ou de la façon dont fonctionne un programme. Je laisse Jerry vous parler en détail des cas que nous avons eus.

**M. Walsh:** Ordinairement, ces cas se produisent à l'occasion de programmes de ligne ouverte à la radio ou de mention dans les journaux, dans des colonnes appelées «*Action Line*», quand des particuliers se plaignent qu'ils ne reçoivent pas les prestations d'assurance-chômage auxquelles ils ont droit ou que leur cas n'est pas traité comme il faudrait par les services d'immigration. Parfois, les données fournies concernant le montant

[Texte]

the \$120 he or she said they were receiving. Our public relations people feel there should be some provision that when an individual puts an issue in the public domain, at least we would have the right to state specifically the level of benefit or service, which we are not doing at this time. We do not think it is right to indicate the actual income of an individual, even though he or she has said it is not what it is.

**Ms Monnet:** There is a certain public-interest aspect related to that, because it is important that the public understand what the programs are, how they work, and what they can and cannot do for people. However, to use the public-interest section 8.(2) in this instance becomes cumbersome, because you need ministerial approval and your response when you are dealing in the media context, if it is not immediate, is lost.

**Mr. Jepson:** The problem with coming in a little late and being third on the list is somebody else asks all your questions.

• 1000

Having said that, there are two or three things. Why do the access requests apparently take longer on average than your department's privacy requests?

**Ms Monnet:** It is usually a question of sheer volume. I will let Jerry add to that.

**Mr. Walsh:** Access requests by their very nature are more complicated than the privacy requests. A privacy request is dealing with an individual; the files are usually all in one area. But with an access request you are dealing with policy issues, program issues; the file is by nature more complicated and more geographically located than, say, a personal file.

**Mr. Jepson:** The Access to Information Act I understand is administered centrally. Would it not be possible to administer this regionally, like the Privacy Act, while referring exemptions and difficulties to the national office? Surely the point of the act is to expedite information release, not to tangle it up in—excuse the expression—Ottawa bureaucracy.

**Mr. Walsh:** We have proposals about decentralizing the operation, and I think the argument is a good one that we could decentralize at some point.

**Ms Monnet:** With many of the requests though, given, as Jerry explained, the complication of the nature of the request—you need policy information, you need a bit of program information, you need local information—sometimes

[Traduction]

des prestations d'assurance-chômage ne sont pas exactes et nous ne croyons pas avoir le droit de divulguer publiquement qu'une personne touche effectivement, mettons 200\$ par semaine au lieu des 120\$ qu'elle prétend recevoir. Nos services de relations publiques estiment que la loi devrait contenir une disposition prévoyant que lorsqu'un particulier lance une allégation sur la place publique, nous ayons au moins le droit d'énoncer exactement le niveau des prestations ou du service fournis, ce que nous ne faisons pas actuellement. nous ne croyons pas qu'il soit permis d'indiquer le revenu réel d'un particulier, même s'il n'a pas donné le chiffre exact.

**Mme Monnet:** Cette question comporte un aspect qui intéresse le bien public, parce qu'il est important que le public comprenne en quoi consistent les programmes, comment ils fonctionnent et ce qu'ils peuvent faire et ne pas faire pour le public. Toutefois, invoquer l'article 8 (2) en l'occurrence, qui porte sur le bien public, est une opération incommode, car il faut obtenir l'approbation du ministre et lorsqu'il s'agit de médias, une réponse est inutile si elle n'est pas immédiate.

**M. Jepson:** Le problème, quand on arrive un peu en retard et qu'on est le troisième sur la liste, c'est que quelqu'un d'autre a posé toutes vos questions.

Cela dit, j'ai deux ou trois questions. Pourquoi les demandes d'accès à l'information présentées à votre ministère prennent-elles en moyenne plus de temps, semble-t-il, à recevoir une réponse, que celles qui sont présentées en vertu de la loi sur la protection des renseignements personnels?

**Mme Monnet:** C'est ordinairement une simple question de volume. Je laisse à Jerry le soin de compléter ma réponse.

**M. Walsh:** Les demandes d'accès à l'information sont, de par leur nature même, plus compliquées que les demandes faites en vertu de la loi sur la protection des renseignements personnels. Dans ce dernier cas, la demande porte sur une personne en particulier. Les dossiers sont ordinairement tous au même endroit. Mais dans le cas d'une demande d'accès à l'information, il s'agit de politiques ou de programmes. Le dossier est plus compliqué et plus étalé géographiquement que, par exemple, un dossier concernant un employé.

**M. Jepson:** Sauf erreur, les demandes d'accès à l'information sont gérées par un organisme central. Ne serait-il pas possible de les gérer au niveau des régions, comme les demandes en vertu de la loi sur la protection des renseignements personnels, à la condition de soumettre les cas de dispense et les difficultés au bureau national? Il est certain que la loi vise à ce que les renseignements soient communiqués sans délai et non à ce que la demande s'emmêle dans—pardonnez-moi l'expression—la bureaucratie d'Ottawa.

**M. Walsh:** Nous avons des projets de décentralisation et je crois que votre point est valable, que nous pourrions décentraliser l'opération jusqu'à un certain point.

**Mme Monnet:** Cependant, compte tenu du nombre des demandes et, comme Jerry l'expliquait, de leur complexité—il s'agit de renseignements sur les politiques, un peu sur les programmes, ou encore de données locales—il est parfois plus



[Text]

it is easier to answer the request in Ottawa. But that would depend entirely on the nature of the request. Many could indeed be answered regionally.

**Mr. Jepson:** Do you see any way to encourage the provinces to be a little more discerning about what they feel should not be disclosed?

**Ms Monnet:** I think to discuss the situation frankly with them and point out what the problems are, and they also have access and privacy concerns that are coming more and more to the fore. But perhaps the time now is propitious to sit down and try and work something out between the federal government and the provinces so we can facilitate release of information, even federal information, through provincial requests under certain circumstances and vice versa so—

**Mr. Jepson:** From your experiences do you feel they are abusing that privilege, and do any provinces stand out in that?

**Ms Monnet:** We have had a couple of cases that stand out, but I would hate to put the finger on any one province.

**Mr. Jepson:** Oh, go ahead.

**Ms Monnet:** One of our concerns in all this is to keep nice harmonious federal-provincial relations, and I would hate to put the finger on one province because of one instance because other departments may be having very good relationships with that province with regard to release of information. I do not think it is fair for us from our point of view only to finger one particular province or another.

**Mr. Jepson:** Politically well said. Have you ever had any complaints from clients about the fact that an MP has had access to their personal information?

**Mr. Walsh:** No, we have not. Of course, under paragraph 8.(2)(g) of the Privacy Act MPs have a right to information if it is for the benefit of the individual. But we have had no complaints in that regard.

**Mr. Jepson:** Good. A constituent of mine applied for UI benefits, implying he was actively looking for work. He also applied for a disability pension, implying he could not work—a bit of a conflict there. This was done in error. People processing one of these applications learned of the other one, and he was correctly turned down for the disability benefit. I think it was a gym teacher. It sounds as though some kind of data-matching was used to apprehend this person. Is this a standard practice?

**Ms Monnet:** We do have agreements with other departments, and even with departments at the provincial level, for

[Translation]

facile de répondre à la demande à Ottawa. Mais cela dépend entièrement de la nature de la demande. On pourrait effectivement répondre à un grand nombre de demandes au niveau des régions.

**M. Jepson:** Voyez-vous une possibilité quelconque d'encourager les provinces à être un peu plus nuancées en ce qui concerne les données qu'elles jugent ne pas devoir être communiquées?

**Mme Monnet:** Je crois qu'il faudrait examiner la situation franchement avec elles et leur exposer les problèmes. Elles ont, elles aussi, des problèmes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels qui se posent de plus en plus. Mais peut-être que le moment est propice actuellement de s'asseoir à une table et d'essayer d'arriver à un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces de façon à ce qui nous puissions faciliter, en certaines circonstances, la communication de renseignements même fédéraux, à l'occasion de demandes faites aux provinces, et réciproquement . . .

**M. Jepson:** D'après votre expérience, croyez-vous qu'elles abusent de ce privilège et y a-t-il des provinces qui se font remarquer davantage dans ce domaine?

**Mme Monnet:** Nous avons plusieurs cas qui tranchent sur les autres, mais je n'aimerais pas montrer du doigt une province en particulier.

**M. Jepson:** Oh, faites donc.

**Mme Monnet:** Notre souci, dans tout cela, c'est de conserver des relations fédérales-provinciales harmonieuses et je n'aimerais pas montrer du doigt une province à cause d'un cas en particulier, parce que d'autres ministères peuvent avoir de très bonnes relations avec cette province en matière de communication de renseignements. Je ne crois pas qu'il soit juste pour nous de montrer du doigt une province ou une autre en particulier.

**M. Jepson:** Bien dit, politiquement parlant. Avez-vous jamais eu des plaintes d'un de vos clients sur le fait qu'un député ait eu accès à des renseignements personnels le concernant?

**M. Walsh:** Non. Bien entendu, en vertu de l'alinéa 8 (2) g) de la loi sur l'accès à l'information, les députés fédéraux ont le droit d'obtenir des renseignements si c'est à l'avantage de la personne concernée. Mais nous n'avons pas eu de plaintes à ce sujet.

**M. Jepson:** Bien. Un de mes connettants a demandé des prestations d'assurance-chômage, ce qui laissait entendre qu'il cherchait activement du travail. Il a également demandé une pension d'invalidité, ce qui laissait entendre qu'il ne pouvait pas travailler. Il y avait là une contradiction. Il avait agi par erreur. Les gens qui traitaient l'une des demandes ont eu connaissance de l'autre et on lui a, avec raison, refusé la pension d'invalidité. Je crois que c'était un professeur de gymnastique. Il semble qu'on a utilisé une sorte d'appariement des données pour appréhender cette personne. S'agit-il d'une pratique courante?

**Mme Monnet:** Nous avons des ententes avec d'autres ministères et même avec des ministères provinciaux prévoyant

[Texte]

exchange of information under particular circumstances. These are formal agreements and the security of the information that is released for any such purpose is assured within the text of the agreement. Do you want some specific examples?

**Mr. Jepson:** Sure.

**Ms Monnet:** Okay. We negotiate especially in the area—one example—of social welfare with the provinces, exchanges of information so that if a person is on unemployment insurance and is collecting social welfare, which is under provincial jurisdiction, there is not a danger of overpayment because we will be able to show the province what that person is collecting in unemployment insurance. They can adjust the social payments, in consequence avoiding any problems that might come up in that area.

• 1005

We exchange information as well in the area of immigration. Maybe Joe can add some details to that with regard to training in provincial institutions for those immigrants with the health authorities, so the immigrants can receive proper health care.

**Mr. J.B. Bissett (Executive Director, Immigration, Department of Employment and Immigration):** Yes, that is true. We do exchange information about immigrants with the provinces. Of course, we also exchange intelligence and security information commonly with other foreign governments, and that is the kind of information that is in the Eximbank. So when people are applying to come to Canada either as visitors or as immigrants, we do background checks on the immigrants, and we do some background checks on visitors as well, in an attempt to ensure that people who are prohibited under the act do not enter Canada. So that information is exchanged.

**Mr. Jepson:** So there is also a very co-operative spirit within the provincial and federal departments right across the country. Do you sense there is a real working together, not conflicts—

**Ms Monnet:** At those levels, yes.

**Mr. Jepson:** —or political points being scored? Do you sense that everybody is trying to work towards those?

**Ms Monnet:** There is a great deal of goodwill and an effort to work together.

**Mr. Jepson:** And very minimal political interference in the process.

**Ms Monnet:** My experience so far is that there has not been a lot of political interference.

**Mr. Bissett:** I might say, particularly on the settlement and adaptation of immigrants, that the co-operation among the

[Traduction]

des échanges de données en certaines circonstances. Il s'agit d'ententes officielles et la sécurité des données communiquées à ces fins est garantie par le texte de l'accord. Voulez-vous des exemples particuliers?

**M. Jepson:** Certainement.

**Mme Monnet:** Très bien. Nous négocions, par exemple, des ententes avec les provinces dans le domaine de l'assistance publique. Ces ententes prévoient des échanges d'information de manière à ce que si une personne reçoit des prestations d'assurance-chômage et touche en même temps une aide de l'assistance publique, qui est de compétence provinciale, il n'y ait pas de risque de paiements en trop, parce que nous pouvons montrer à la province ce que cette personne touche en prestations d'assurance-chômage. La province peut alors redresser les sommes versées au titre de l'assistance publique, ce qui, permet d'éviter les problèmes qui pourraient se poser à cet égard.

Nous échangeons également des données dans le domaine de l'immigration. Peut-être que Joe pourrait ajouter quelques détails en ce qui concerne la formation donnée aux immigrants dans des institutions provinciales et les dispositions prises avec les autorités de la santé pour qu'ils puissent recevoir les soins de santé voulus.

**M. J.B. Bissett (Directeur exécutif, Immigration, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Oui, c'est exact. Nous échangeons des renseignements avec les provinces au sujet des immigrants. Naturellement, nous échangeons aussi couramment des renseignements et des données en matière de sécurité avec des gouvernements étrangers et ces renseignements sont gardés dans le fichier inconsultable. Quand des gens demandent à entrer au Canada, soit comme visiteurs, soit comme immigrants, nous vérifions leurs antécédents dans le cas des immigrants et parfois aussi dans le cas des visiteurs, pour garantir que les personnes dont la loi interdit l'entrée ne pénètrent pas au Canada. Nous échangeons donc des informations dans ces domaines.

**M. Jepson:** Il y a donc un très grand esprit de coopération entre les ministères provinciaux et fédéraux dans tout le Canada. Percevez-vous une réelle collaboration dans ce domaine, et non des conflits...

**Mme Monnet:** À ces niveaux, oui.

**M. Jepson:** ... ou des efforts pour marquer des points sur le plan politique? Percevez-vous que chacun essaie de travailler à ces objectifs?

**Mme Monnet:** Il y a beaucoup de bonne volonté et d'efforts de collaboration.

**M. Jepson:** Et très peu d'ingérence politique dans le processus.

**Mme Monnet:** D'après mon expérience, jusqu'à présent il n'y a pas eu beaucoup d'ingérence politique.

**M. Bissett:** Je dirais, en particulier en ce qui concerne l'établissement et l'adaptation des immigrants, que la collabo-



[Text]

federal government and all the provincial governments is very, very good.

**Mr. Jepson:** I am happy to hear that. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Monnet and gentlemen. We appreciate your brief and your evidence. I am sure it will help us as we put our report together in the hope of having some sensible recommendations that can move the question of access to information another step ahead in the history of Canada. Thank you very much.

**Ms Monnet:** Thank you.

**The Chairman:** Our next witnesses come from the Department of National Health and Welfare. I believe Mr. David Kirkwood is here.

I would like to introduce to the committee members Mr. David Kirkwood, who is the Deputy Minister of the Department of National Health and Welfare. Mr. Kirkwood, thank you for taking time out of what I know is a very busy life as the deputy minister in your department. Would you be kind enough to introduce your colleagues and make whatever opening statement you wish, and then we will go to questions.

**Mr. David Kirkwood (Deputy Minister, Department of National Health and Welfare):** Thank you, Mr. Chairman. I have with me Mr. Guy Demers, who is the departmental access to information co-ordinator; Dr. Don Ogston, the director general of program audit and evaluation; and Mr. Peter Hlavats, from the drug regulatory affairs division in the Health Protection Branch. I have asked Mr. Hlavats to be here this morning because the great majority of our access to information applications—between 85% and 90%, I believe—concern the regulatory activities of the Health Protection Branch. So I thought we might need his special expertise.

• 1010

I have no prepared opening statement, because we find we can work with the act in its present form reasonably satisfactorily, and we have no formal proposals to put to the committee for changes in the act. Of course, we indicated to your staff that we would be prepared to assist the committee in any way we could, and I understand we were asked to appear so that there could be questions put to us about our experience with the act.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Daubney, would you care to start the questioning?

**Mr. Daubney:** Yes, thanks, Mr. Chairman. Welcome to the witnesses.

Mr. Kirkwood, can you tell us how many people, how many resources you have allocated to these two acts in your department—how many person-years?

[Translation]

ration entre le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux est très, très bonne.

**M. Jepson:** Je suis heureux de l'entendre. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Monnet et vous aussi, messieurs. Nous apprécions beaucoup votre mémoire et vos témoignages. Je suis sûr qu'ils nous aideront à établir notre rapport en vue d'arriver, espérons-le, à des recommandations valables qui puissent faire avancer un peu plus la question de l'accès à l'information dans le cours de l'histoire canadienne. Merci beaucoup.

**Mme Monnet:** Merci.

**Le président:** Les témoins suivants viennent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Je crois que M. David Kirkwood est ici.

J'aimerais présenter aux membres du Comité M. David Kirkwood, qui est sous-ministre du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Monsieur Kirkwood, merci d'avoir pris le temps de vous soustraire à ce que je sais être une vie très occupée comme sous-ministre. Auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues et de faire une déclaration d'introduction, si vous le voulez, après quoi nous passerons aux questions.

**M. David Kirkwood (sous-ministre, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Guy Demers, qui est coordonnateur de l'accès à l'information au ministère, de M. Don Ogston, directeur général de la vérification et de l'évaluation des programmes et de M. Peter Hlavats, de la division de la réglementation des médicaments, direction générale de la protection de la santé. J'ai demandé à M. Hlavats de venir ici ce matin parce que la grande majorité de nos demandes d'accès à l'information, c'est-à-dire 85 à 90 p. 100 d'entre elles, je crois, portent sur les activités de réglementation de la direction générale de la protection de la santé. J'ai donc pensé que nous pourrions avoir besoin de ses connaissances particulières.

Je n'ai pas de déclaration préliminaire écrite, car j'estime que nous pouvons utiliser d'une manière raisonnablement satisfaisante la loi sous sa forme actuelle et nous n'avons pas de proposition définie à présenter au Comité pour la faire modifier. Bien entendu, nous avons dit à nos collaborateurs que nous étions prêts à aider le mieux possible le comité et je crois comprendre qu'on nous a demandé de comparaître pour répondre à des questions sur notre expérience en matière d'application de la loi.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Daubney, pourriez-vous commencer?

**M. Daubney:** Oui. Merci, monsieur le président. Bienvenue aux témoins.

Monsieur Kirkwood, pourriez-vous nous dire combien d'employés vous affectez à l'application de ces deux lois dans votre ministère—combien de personnes-années?

[Texte]

**Mr. Kirkwood:** We have 22 positions in the department involved directly in our performance under the Access to Information and Privacy Acts. Of these, four—the coordinator, Mr. Demers and his immediate staff, two case analysts—and his secretary provide the central co-ordination for the department as a whole. The remaining 18 are scattered among the 9 branches of the department. By far the largest number, six, are in the Health Protection Branch, which is where by far the greatest volume of work arises. Is that . . . ?

**Mr. Daubney:** Yes, I wanted to get some feel for it. Are they all here in Ottawa?

**Mr. Kirkwood:** I think that is the case, yes.

**Mr. Guy Demers (Director, Access to Information, Department of National Health and Welfare):** On the privacy side, there are also regional contacts in the medical services and income security for privacy.

**Mr. Daubney:** Right. The Treasury Board interim policy on access provides for setting up access reading rooms and so on. Do you have such a room at Tunney's Pasture, or . . . ?

**Mr. Kirkwood:** We have not set up a permanent, dedicated reading room in any location, Tunney's Pasture or elsewhere. Because of the nine branches, several of which maintain networks of regional and district offices across the country, we concluded that we might be responding to requests in a very large number of individual locations, and obviously we could not afford to provide permanent dedicated facilities in all of those locations. Instead, we have undertaken to make available, in not more than 24 hours, a suitable reading room area at any location where we may have an application calling for it. This has presented no difficulty. We have had what, about a dozen applications in all?

**Mr. Donald G. Ogston (Director General, Program Audit and Review, Evaluation Directorate, Department of National Health and Welfare):** In terms of actual use of a reading room, requirement for a reading room, we have had but one request.

**Mr. Kirkwood:** One request for a reading room. I believe the policy related the requirement for reading room space to examination of manuals and other standard documents of that sort. We have had only about a dozen requests for examination of manuals in all, and in most cases those did not call for reading room facilities—only the one.

**Mr. Daubney:** I see. You mentioned that the bulk of these requests have been in the health protection area. Is that correct?

**Mr. Kirkwood:** Yes.

**Mr. Daubney:** What would a person who wanted to look at documents in the possession of that directorate do? Is there a

[Traduction]

**M. Kirkwood:** Nous avons 22 postes liés directement à l'application des Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Quatre de ces postes, celui du coordonnateur, M. Demers et de son personnel immédiat, deux analystes des cas et sa secrétaire, assurent la coordination centrale pour l'ensemble du ministère. Les 18 autres postes sont répartis parmi nos neuf directions générales. Le plus grand nombre, six, se trouvent à la direction générale de la protection de la santé, à laquelle sont adressées la très grande majorité des demandes. Est-ce que . . . ?

**M. Daubney:** Oui, je voulais avoir une idée de la situation. Ces employés sont-ils tous à Ottawa?

**M. Kirkwood:** Je crois que c'est le cas, oui.

**M. Guy Demers (directeur, Accès à l'information, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, il y a également des employés régionaux dans les services médicaux et dans le secteur de la sécurité du revenu.

**M. Daubney:** Très bien. La politique provisoire du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information prévoit la mise en place de salles de consultation, etc. Avez-vous une pièce de ce genre à Tunney's Pasture, ou . . . ?

**M. Kirkwood:** Nous n'avons pas de salle de consultation permanente affectée à cette fin, que ce soit à Tunney's Pasture ou ailleurs. À cause de la répartition du personnel dans les neuf directions générales, dont plusieurs ont des réseaux de bureaux régionaux et de district dans tout le pays, nous avons conclu que nous aurions à répondre à des demandes dans un très grand nombre d'endroits et nous ne pouvions manifestement pas nous permettre d'affecter des locaux permanents à cette fin à chacun de ces endroits. Nous nous efforçons plutôt de mettre à la disposition des intéressés, dans un délai ne dépassant pas 24 heures, une salle de consultation convenable là où une demande l'exige. Cela ne présente aucune difficulté. Nous avons eu combien . . . environ une douzaine de demandes qui l'exigeaient?

**M. Donald G. Ogston (directeur général, Vérification et révision des programmes, direction de l'évaluation, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social):** Pour ce qui est des demandes exigeant une salle de consultation, nous n'en avons eu qu'une.

**M. Kirkwood:** Une seule demande de salle de consultation. Je crois que la politique dont vous parlez concernait la mise à la disposition des intéressés d'une salle de consultation pour l'examen de manuels ou d'autres documents courants de ce genre. Nous n'avons eu en tout qu'environ une douzaine de demandes d'examen de manuels et dans tous ces cas, sauf un, un local de consultation n'était pas nécessaire.

**M. Daubney:** Je vois. Vous avez mentionné que la majorité des demandes concernaient le secteur de la protection de la santé. Est-ce exact?

**M. Kirkwood:** Oui.

**M. Daubney:** Que doit faire une personne qui veut examiner des documents gardés par cette direction générale? Y a-t-il,



[Text]

facility in that directorate where they can have access to them on request?

**Mr. Kirkwood:** We can make facilities readily available, and we have done so in some cases. However, most of the applications are not so much to examine documents as to have copies of documents. Therefore, the reading room requirement has not directly arisen.

**Mr. Daubney:** Do you release a lot of those documents informally, without people having to make a request under the act? I am thinking of the health protection area generally.

**Mr. Kirkwood:** We certainly release some documents informally, without requiring an application. It varies with the type of document. There are certain technical reasons why sometimes it is preferable, from our point of view, to proceed formally under the act, even though the document in itself may not appear to call for the particular provisions of the act. For example, with regard to drugs authorized for sale on the Canadian market, a frequent request is for the product monograph. Now, the product monograph is the property of the manufacturer and is a copyrighted item. We are not at liberty to distribute them as if they were a departmental brochure, if you see what I mean. So we do ask requests for a product monograph, for example, to come through the Access to Information process, even though the document itself is a public document.

• 1015

**Mr. Daubney:** So they are generally released then without any difficulty?

**Mr. Kirkwood:** We prefer to release documents informally without going through the formal process, as a convenience to all concerned, the applicant, ourselves and so on.

**Mr. Daubney:** You referred in your answer to an earlier question that most people are looking for photocopies of... What is your policy in the department on charging fees? Do you waive fees in the cases of public interest and non-governmental organizations who are looking for information, individuals...?

**Mr. Kirkwood:** We certainly have done so in many cases. It depends on the circumstances, the amount of work that may be involved, the actual costs that will otherwise fall to the taxpayer. I do not think I could say that we have any precise definition of when we do and when we do not waive. We take it pragmatically on what seems to be the merits of the case.

**Mr. Daubney:** Are a lot of the requests for information from other companies in the business, competitors, particular people who have filed information with you?

[Translation]

dans cette direction générale, des installations lui permettant d'y avoir accès, si elle le demande?

**M. Kirkwood:** Nous pouvons mettre facilement des installations à sa disposition et nous l'avons fait en certains cas. Toutefois, la plupart des demandes portent moins sur l'examen de documents que sur la production de copies de documents. En conséquence, le besoin de fournir une salle de consultation ne s'est pas présenté directement.

**M. Daubney:** Communiquez-vous une bonne partie de ces documents d'une façon informelle, sans que les requérants doivent présenter une demande en vertu de la loi? Je pense au secteur de la protection de la santé en général.

**M. Kirkwood:** Nous communiquons certainement des documents à titre informel, sans exiger une demande en bonne et due forme. Cela varie avec le type de document. Il y a certaines raisons techniques qui font qu'il est parfois préférable, de notre point de vue, que la demande soit présentée officiellement aux termes de la loi, même si le document lui-même peut sembler ne pas exiger du requérant qu'il invoque les dispositions de la loi. Par exemple, en ce qui concerne les médicaments dont la vente est autorisée sur le marché canadien, il arrive souvent qu'on demande une monographie du produit. Or, la monographie d'un produit appartient au fabricant et comporte des droits d'auteur. Nous n'avons pas la liberté de les distribuer comme si c'était une brochure du ministère, si vous voyez ce que je veux dire. Nous demandons donc que les demandes de communication de la monographie d'un produit soient présentée suivant le processus établi d'accès à l'information, même si le document lui-même est un document public.

**M. Daubney:** Vous communiquez donc généralement les documents sans difficulté?

**M. Kirkwood:** Nous préférons communiquer les documents d'une manière informelle, sans passer par le processus établi, pour accommoder tous les intéressés, le requérant, nous-mêmes, etc.

**M. Daubney:** Dans votre réponse à une question précédente, vous avez dit que la plupart des gens demandent des photocopies de... Quelle est la politique de votre ministère en matière de frais? Supprimez-vous les frais lorsqu'il y va de l'intérêt public ou que les renseignements sont demandés par des organisations non gouvernementales, des particuliers...?

**M. Kirkwood:** Nous l'avons certainement fait en bien des cas. Cela dépend des circonstances, de la somme de travail exigée, des frais réels qui, autrement, seraient à la charge du contribuable. Je ne crois pas que nous ayons des critères précis déterminant quand nous les supprimons ou pas. Nous agissons d'une façon pragmatique suivant ce qui nous apparaît justifier la décision.

**M. Daubney:** Y a-t-il beaucoup de demandes de données émanant de sociétés d'un même secteur, de concurrents ou de particuliers qui ont eux-mêmes déposé des données chez-vous?

[Texte]

**Mr. Kirkwood:** Yes, this is one of the major sources of requests for access to information.

**Mr. Daubney:** So that being the case then, you would invoke the section 20 exemption fairly often, I would imagine. Is that in fact the case? And can you tell us what the consultation process is, generally speaking, when you are going back to companies who provided you with information to get their consent to the release of that information?

**Mr. Kirkwood:** We do consult in individual cases where we perceive a possibility that the originating company will regard information which we hold as confidential. In addition to that, because the matter of third party information became a source of some concern within the pharmaceutical industry in the early days of experience with the act, I arranged a meeting with representatives of the industry to discuss the situation and explain the position as we saw it; that is to say that the act was in place and we had clearly an obligation to respond.

We recognized that in providing information that was in our possession that had come from individual companies, we would be encountering this third-party problem. We asked for their co-operation and understanding and the great majority responded very favourably. By that, I mean that they did not give up their right to assert that certain information was proprietary information of commercial value to them and its release would constitute injury and their right to pursue that line in accordance with the provisions of the act, but they did tacitly agree that if we contacted them and said this is the request we have, this is the information you gave us that we think should be released in response to this request, generally speaking they have been willing to give, shall we say, a good deal of weight to our assessment of the matter and have not opposed every application of that kind where they could have done so had they chosen. I think we have a reasonably effective working understanding with most of the companies now.

**Mr. Daubney:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Kirkwood, gentlemen, your brief states that you are prepared to waive fees if valid public interest is served by the release of the information. How would you assess this public interest in such cases?

**Mr. Kirkwood:** The reason I hesitate to answer is that you started by referring to our brief. I do not think we submitted a brief as a department.

**Mr. Jepson:** Oh, I am sorry.

**Mr. Kirkwood:** We filed certain statistical information, I believe.

**The Chairman:** Yes, we are seeing that as a brief.

**Mr. Kirkwood:** I understand. I am sorry. I touched on that in response to an earlier question, and I do not think we have a very clear definition of how we determine when public interest

[Traduction]

**M. Kirkwood:** Oui, c'est l'une des principales sources de demandes d'accès à l'information.

**M. Daubney:** Donc, cela étant le cas, vous invoquez assez souvent, je suppose, l'article 20 prévoyant la dispense. Est-ce exact? Et pouvez-vous nous dire en quoi consiste, d'une manière générale, le processus de consultation, quand vous vous adressez aux sociétés qui vous ont fourni les renseignements demandés pour savoir si elles consentent à leur communication?

**M. Kirkwood:** Nous les consultons quand nous estimons que la société dont il s'agit pourrait considérer comme confidentiels les renseignements que nous détenons. De plus, comme la question de la communication à des tiers avait beaucoup préoccupé l'industrie pharmaceutique, au début de l'application de la loi, j'ai réuni des représentants de l'industrie pour examiner la situation avec eux et leur expliquer notre position, c'est-à-dire leur dire que la loi était en vigueur et que nous avions nettement l'obligation de répondre aux demandes.

Nous avons reconnu qu'en communiquant des renseignements qui nous avaient été donnés par ces sociétés, nous nous heurterions à ce problème de la communication à des tiers. Nous avons demandé leur collaboration et leur compréhension et la grande majorité a répondu très favorablement. Je ne veux pas dire par là qu'elles ont cédé leur droit d'affirmer que certains renseignements sont des renseignements de propriétaire ayant pour elles une valeur commerciale et dont la communication leur causerait du tort, ni qu'elles ont abandonné leurs droits d'invoquer, à cet égard, les dispositions de la loi. Mais elles ont accepté tacitement que, quand nous leur ferions part d'une demande de données fournies par elles et que nous leur dirions qu'à notre avis, ces données devraient être communiquées, elles tiendraient grandement compte de notre opinion et ainsi, elles ne refusent pas toutes les demandes de ce genre, même si elles le feraient, s'il n'en tenait qu'à elles. Je crois que nous avons actuellement une entente qui fonctionne d'une manière raisonnablement efficace avec la plupart des sociétés.

**M. Daubney:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président. Monsieur Kirkwood, messieurs, votre mémoire dit que vous êtes prêts à renoncer aux frais si la communication des renseignements est dans l'intérêt public. Comment évaluez-vous l'intérêt public en l'occurrence?

**M. Kirkwood:** J'hésite à répondre parce que vous avez commencé en parlant de notre mémoire. Je ne crois pas que nous ayons présenté un mémoire au nom du ministère.

**M. Jepson:** Oh, veuillez m'excuser.

**M. Kirkwood:** Nous avons, je crois, déposé certaines données statistiques.

**Le président:** Oui, nous considérons cela comme un mémoire.

**M. Kirkwood:** Je comprends. Veuillez m'excuser. J'en ai parlé en réponse à une question précédente et je ne crois pas que nous ayons des critères très précis pour déterminer que le



[Text]

should call for the waiving of a fee. I have not done this and I do not know whether it has been done, but if we were to examine the track record in that area to see how many cases there were where we had been asked to waive fee, what number of cases we responded favourably to, what number we did not and how the two were distinguished, I am not sure we would find any great consistency in the matter.

• 1020

**Mr. Jepson:** If no fee were charged, do you have any reason to believe you would be faced with an unmanageable number of frivolous requests?

**Mr. Kirkwood:** I would have to ask my colleagues for a more precise answer on that, but my first reaction would be that we know of some requests which would have led to a very large amount of work and commitment of man-hours and when we have indicated what the fee would be, the application has been dropped.

We would not press the position if the question was an important one in our judgment, although this may be exceeding the role we ought to have. If the question, which the applicant is entitled to put to us, does not seem to be on a major item from our point of view, we might hold them to the fee.

**Mr. Ogston:** I think the concern would not be so much with frivolous requests, but there are frequently requests for information where the applicant may not appreciate all the files they are asking for. We face the possibility of inundating them with paper when really what they wanted was a simple bit of information.

**Mr. Kirkwood:** Frequently, where the question of fee has been raised, the application has been rephrased in order to target more precisely what it was he was really after and this is a helpful process.

**Mr. Jepson:** Are many of your requests from people outside the country through intermediary agents?

**Mr. Kirkwood:** I am not aware of any such requests.

**Mr. Demers:** We do not know. They have to say they are Canadian citizens. I have not checked all the envelopes, but I think all of those were made in Canada. We have had a few requests for matters of concern in the United States, for example, but the requests were submitted by people in Canada.

**Mr. Jepson:** You are saying that although the information is being requested from the United States, they are going through a Canadian agent.

**Mr. Demers:** Yes.

**Mr. Jepson:** Are you aware that when you give the information to them, they are not acting on their own behalf but on behalf of the United States?

**Mr. Demers:** Yes, we are if they say so.

[Translation]

bien public justifie la suppression des frais. Je n'ai pas fait le calcul et je ne sais pas si on l'a fait, mais si nous examinions les dossiers pour voir dans combien de cas on nous a demandé de renoncer aux frais, combien de cas ont reçu une réponse favorable, combien de cas ont reçu une réponse défavorable et les critères appliqués pour en décider, je ne suis pas certain que nous trouverions une ligne de conduite bien définie en la matière.

**M. Jepson:** Si vous ne demandiez aucun frais, avez-vous lieu de croire que vous auriez un nombre impossible de demandes futiles?

**M. Kirkwood:** Je dois demander à mes collègues une réponse plus précise, mais ma première réaction serait de répondre que nous avons eu des demandes qui auraient entraîné une très forte somme de travail et un nombre considérable de personnes-heures et quand nous avons dit aux requérants quels seraient les frais à payer, ils ont laissé tomber leurs demandes.

Nous n'insistons pas sur les frais quand nous jugeons la question importante, même si cela outrepassait peut-être notre rôle. Si la demande que le requérant a le droit de nous présenter ne nous paraît pas importante, nous maintiendrons peut-être les frais demandés.

**M. Ogston:** Je crois que le problème ne se pose pas tellement en termes de demandes futiles, mais il y a souvent des demandes de données pour lesquelles le requérant ne voit pas bien la quantité de dossiers en cause. Nous risquons de l'inonder de papier alors que ce qu'il veut réellement, c'est une petite information toute simple.

**M. Kirkwood:** Souvent, quand nous soulevons la question des frais, le requérant reformule sa demande pour la centrer plus exactement sur ce qu'il veut vraiment obtenir et c'est un processus utile.

**M. Jepson:** Y a-t-il beaucoup de vos demandes qui sont faites par des personnes de l'étranger par l'intermédiaire d'agents qui les représentent?

**M. Kirkwood:** Je ne suis pas au courant de demandes de ce genre.

**M. Demers:** Nous ne le savons pas. Les requérants doivent déclarer qu'ils sont citoyens canadiens. Je n'ai pas vérifié toutes les enveloppes, mais je crois que toutes viennent du Canada. Nous avons eu quelques demandes sur des questions soulevées aux États-Unis, par exemple, mais les demandes ont été présentées par des Canadiens.

**M. Jepson:** Voulez-vous dire que même si la demande de renseignements vient des États-Unis, elle passe par un agent canadien?

**M. Demers:** Oui.

**M. Jepson:** Savez-vous, quand vous communiquez les renseignements, que ces gens n'agissent pas en leur nom propre mais au nom d'un requérant américain?

**M. Demers:** Oui, s'ils nous le disent.

*[Texte]*

**Mr. Kirkwood:** I am not sure, but it may be important to distinguish between two kinds of requests here. We have many Canadian citizens living in the United States in retirement, for example, who may seek information about their Canada Pension Plan entitlement or that sort of thing. We have no reason to suppose that the request is anything but the request of the person who sends it to us, whether they reside in Canada or outside.

Requests from the Canadian subsidiaries of multinational corporations may be asked on behalf of the Canadian subsidiary or the parent corporation, but we have no way of knowing.

**Mr. Jepson:** On page 3 of your submission, you state that 10% of all access to information requests could not be handled because the records requested did not exist. If the requesters had more information about your records or systems, could they have made a more effective request to get the information they wanted or is this unavoidable?

**Mr. Kirkwood:** I would hesitate to generalize. Some requests come in very general form, for example all correspondence on some subject. If we have been unable to find any correspondence, we say the record does not exist. I do not think more information on the part of the applicant would alter that situation.

There are other cases where the original request may not be phrased in a way which targets what the person is really after and if we are not able to find records, we have a little informal dialogue to see what it is they really are after and perhaps encourage them to rephrase the applications.

• 1025

**Mr. Demers:** Yes. We can say they are fishing expeditions. For example, in the area of drugs, they want to know whether we have received an application or whether we have issued a notice or have a product monograph on something. Sometimes it happens we do not have anything.

**Mr. Kirkwood:** There are certain requests where information which should not be disclosed, because it is proprietary information, would be revealed either by saying the record does not exist or by saying the record exists but it is exempt. In that case we say we cannot answer that question.

**Mr. Jepson:** I did not catch all the comments earlier. I am sorry. I think Mr. Daubney might have touched on this. Do you have any idea of the number of person hours actually spent on the average access request? Does the figure justify an average waiting period of 52 days for each request?

**Mr. Kirkwood:** I will have to ask my colleagues if we have an estimate of the number of working hours per request. With regard to the time factor, we have considerable difficulty,

*[Traduction]*

**M. Kirkwood:** Il faudrait peut-être distinguer entre deux sortes de demandes ici. Il y a beaucoup de citoyens canadiens ayant pris leur retraite aux États-Unis, par exemple, qui peuvent demander des renseignements sur leurs droits à des prestations en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'autres renseignements de ce genre. Nous n'avons pas de raisons de supposer que la demande vienne d'une autre personne que de l'envoyeur, qu'il habite au Canada ou à l'étranger.

Les demandes émanant de filiales de sociétés multinationales peuvent être faites pour le compte de la filiale canadienne ou de la société-mère, mais nous n'avons aucun moyen de la savoir.

**M. Jepson:** À la page 3 de votre document, vous dites que 10 p. 100 des demandes d'accès à l'information n'ont pas pu être traitées parce que les documents demandés n'existaient pas. Si les requérants avaient été mieux renseignés sur vos dossiers ou vos systèmes, auraient-ils pu présenter une demande plus efficace pour obtenir l'information qu'ils voulaient ou est-ce que la chose était inévitable?

**M. Kirkwood:** J'hésiterais à généraliser. Certaines demandes viennent sous forme très générale. Par exemple, on demande toute la correspondance sur un sujet donné. Si nous ne pouvons trouver aucun document de correspondance, nous disons que les documents n'existent pas. Si le requérant nous fournissait plus d'information, je ne crois pas que cela changerait la situation.

Il y a d'autres cas où la demande initiale n'est pas rédigée de manière à porter exactement sur ce que le requérant veut réellement. Si nous ne pouvons pas trouver les documents, nous avons avec lui une conversation informelle pour voir ce qu'il veut vraiment et nous l'encourageons parfois à reformuler sa demande.

**M. Demers:** Oui. On peut dire qu'il y a des gens qui lancent des coups de sonde. Par exemple, dans le domaine des médicaments, on voudra savoir si nous avons reçu une demande d'approbation d'un médicament, si nous avons envoyé un avis ou si nous avons une monographie sur un produit quelconque. Il arrive parfois que nous n'ayons rien.

**M. Kirkwood:** Il y a certaines demandes qui portent sur des renseignements non communicables parce qu'il s'agit de renseignements de propriétaires. Dans ces cas, nous répondons en disant que les documents n'existent pas ou qu'ils existent, mais qu'ils font l'objet d'une dispense. Nous disons alors que nous ne pouvons pas répondre à la demande.

**M. Jepson:** Je n'ai pas saisi tous les propos précédents. Je regrette. Je crois que M. Daubney a pu toucher à la question que je vais poser. Avez-vous une idée du nombre moyen de personnes-heures effectivement affectées à une demande d'accès à l'information? Ce chiffre justifie-t-il une période moyenne d'attente de 52 jours pour chaque demande?

**M. Kirkwood:** Je devrai demander à mes collègues si nous avons une estimation du nombre d'heures de travail par demande. En ce qui concerne le délai, nous avons beaucoup de



*[Text]*

especially in relation to those requests which come to our Health Protection Branch. They constitute, by far, the major proportion of the total meeting the time scales laid down. The reason is the information sought is usually of a technical nature and in a subject area where there may be a substantial volume of records related to the particular subject.

Let us suppose there is a request for information with regard to the supporting evidence a particular company filed in seeking approval for such-and-such a brand name drug. The information the request covers will be on the files which relate not just to that particular brand name drug, but also to various other versions of the same drug. Obviously we cannot hand over the whole file. We have to hand over what is relative to the question. Furthermore, the determination of what is or is not commercially valuable information is a matter for the professional expert who is dealing with that file area.

Those requests cannot normally be processed by clerical staff. It takes the individual biochemist, or whomever it may be, to research the file personally. The commissioner tells us we have to review these documents line by line because of the privacy consideration and because of the commercially valuable information. People who research the individual files are scattered all through the branch. These are not full-time access-to-information people. They have other work. This is the principal reason we have what appears to be a bad track record on timing. Because of the—

**Mr. Jepson:** That was very well worded. I cannot think of a better political statement than "it appears to be".

**Mr. Kirkwood:** I want to assure the committee we are conscious of this. Frankly, I am not happy about it. I do not like a statistical record which shows us falling short of meeting what the act says we ought to do. When you come to apply the act in that kind of situation, it is very difficult to meet those timetables given the other responsibilities of the people involved.

**Mr. Jepson:** In the foreseeable future, do you see being able to deal in a meaningful way with shortening that time period?

**Mr. Kirkwood:** I think I can answer that only indirectly. The people who deal with those requests, with regard to applications for new drug approvals, are also the people dealing with the applications themselves. Until a year or so ago, we had a commitment in regulation to respond to new drug applications within 120 days. We are now running about a 400-day backlog. The industry is deeply distressed. Three companies have tried to take us to court because we are not meeting our regulatory responsibility. The basic problem is resources. We just do not have the person-years with the necessary expertise to handle these faster. The volume is growing very rapidly, and these are the same people who are also processing the access to information applications in that area. Frankly, I think it would

*[Translation]*

problèmes, en particulier dans le cas des demandes présentées à notre direction générale de la protection de la santé. Ces demandes constituent la très grande majorité de celles qui exigent le délai que vous avez mentionné. Cela tient au fait que les données demandées sont ordinairement de caractère technique et portent sur un domaine visé par un nombre substantiel de dossiers.

Supposons une demande de renseignements sur des données fournies par une société pour appuyer l'approbation d'un médicament identifié sous une marque de commerce. Les renseignements sur lesquels porte la demande sont non seulement dans les dossiers qui concernent le médicament vendu sous cette marque de commerce, mais également dans les dossiers des diverses autres versions du même médicament. Il est évident que nous ne pouvons pas communiquer tout. Nous devons communiquer les renseignements qui se rapportent à la question. De plus, c'est au spécialiste chargé de ce domaine qu'il appartient de déterminer ce qui constitue ou non des renseignements ayant une valeur commerciale.

Le personnel subalterne ne peut pas normalement traiter ces demandes. C'est le biochimiste ou toute autre personne concernée qui doit personnellement examiner le dossier. Le commissaire nous dit que nous devons examiner ces documents ligne par ligne à cause des renseignements personnels qu'il faut protéger ou de la présence de données ayant une valeur commerciale. Les personnes qui examinent ces dossiers sont réparties dans toute la direction générale. Il ne s'agit pas d'employés affectés à plein temps à l'accès à l'information. Ils ont d'autres tâches. C'est la principale raison pour laquelle nous avons ce qui paraît être une mauvaise fiche en matière de délai. Parce que le...

**M. Jepson:** Voilà qui est très bien exprimé. Je ne saurais imaginer une meilleure façon de s'exprimer, politiquement parlant, que de dire: «Cela paraît être...»

**M. Kirkwood:** Je tiens à assurer au Comité que nous sommes conscients de cette situation. Franchement, je n'en suis pas heureux. Je n'aime pas un bilan statistique montrant que nous ne réussissons pas à nous acquitter des obligations que la loi nous impose. Lorsqu'on veut appliquer la loi dans les cas de ce genre, il est très difficile de respecter les échéances, étant donné les autres tâches des employés concernés.

**M. Jepson:** Prévoyez-vous pouvoir, dans un avenir prévisible, arriver à réduire sensiblement ce délai?

**M. Kirkwood:** Je ne peux vous donner qu'une réponse indirecte. Les employés qui s'occupent des demandes d'approbation de nouveaux médicaments sont aussi ceux qui s'occupent des demandes de renseignements elles-mêmes. Jusqu'à il y a environ un an, nous nous engageons, c'était prévu dans le règlement, à répondre aux demandes d'approbation d'un médicament dans un délai de 120 jours. Nous avons actuellement un arriéré d'environ 400 jours. L'industrie en est profondément perturbée. Trois sociétés ont essayé de nous traduire en justice parce que nous ne remplissions pas les obligations que nous impose le règlement. Il s'agit essentiellement d'un problème d'effectif. Nous n'avons tout simplement pas le nombre de personnes-années nous permettant d'engager les employés ayant les connaissances spécialisées voulues pour

[Texte]

be unrealistic to suggest to the committee that this is likely to improve.

• 1030

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jepson. Mr. Kirkwood, because of the nature of your departmental duties, you deal a lot with provincial governments.

**Mr. Kirkwood:** Yes.

**The Chairman:** The blanket exemptions requested by the provincial governments presumably have made your life easier—you do not have to release anything—but if the committee were to recommend and if the government were to accept that these blanket provincial applications are really inappropriate in a spirit of access to information and that they should be released on an injury basis, how would that affect your department? Would it increase your workload twice, or ten? Do you have a feeling for that?

**Mr. Kirkwood:** I think I am right, subject to corrections from my colleagues, in saying that the principal area where we deal with the provinces with regard to access to information requests has to do with—well, indeed it is not access to information, it is normally privacy requests—people who have been turned down for a disability pension who are seeking the medical records we hold, including information provided by provincial authorities through the workmen's compensation boards. We cannot release that information without the agreement of the provinces. The provinces do not grant a blanket authorization to release, so in effect we refer the applicant back to the provincial government or its workmen's compensation board. I understand that normally those records are released, but the province does it itself and will not let us do it.

I think that is the only area where we have an active dialogue with the provinces, shall we say. Frankly I do not think it is a major problem, from our point of view.

**The Chairman:** Would family allowances come into that, or the Canada Assistance Plan?

**Mr. Kirkwood:** Family allowances are purely a matter of federal administration. We have very few applications in that area.

**The Chairman:** The provinces get to say how they want that to be paid out, do they not?

**Mr. Kirkwood:** The Canada Assistance Plan of course is a shared-cost program, administered by the provinces but with us retrospectively funding half of the costs. I am not aware that it has generated any significant volume of applications,

[Traduction]

nous permettre d'agir plus rapidement. Le volume de travail grossit à très vive allure et ce sont les mêmes personnes qui traitent également les demandes d'accès à l'information dans ce domaine. Franchement, je crois qu'il ne serait pas réaliste de dire au Comité que la situation va s'améliorer.

**Le président:** Merci, monsieur Jepson. Monsieur Kirkwood, la nature des fonctions de votre ministère vous oblige à traiter beaucoup avec les gouvernements provinciaux.

**M. Kirkwood:** Oui.

**Le président:** Les dispenses globales demandées par les gouvernements provinciaux vous ont, je suppose, facilité la vie, puisque vous n'avez rien à communiquer, mais si le Comité était d'avis et si le gouvernement décidait que ces demandes de dispense globale des provinces ne correspondent pas vraiment à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information et qu'il faut communiquer ces données dans la mesure où cela ne lèse personne, quel serait l'effet de cette décision sur votre ministère? Cela augmenterait-il votre charge de travail deux fois, 10 fois? En avez-vous une idée?

**M. Kirkwood:** Je crois pouvoir dire, et mes collègues pourront me corriger s'il y a lieu, que le principal domaine sur lequel nous traitons avec les provinces, en ce qui concerne l'accès à l'information porte sur... Eh bien, en fait, il ne s'agit pas de l'accès à l'information, il s'agit normalement de demandes de renseignements personnels, par exemple de personnes à qui on a refusé une pension d'invalidité et qui veulent obtenir les dossiers médicaux que nous avons, y compris des renseignements fournis par les autorités provinciales par l'entremise des commissions d'indemnisation des accidents de travail. Nous ne pouvons pas communiquer ces renseignements sans l'assentiment des provinces. Les provinces ne nous donnent pas une autorisation globale de les communiquer, de sorte que nous devons renvoyer les requérants à leurs gouvernements provinciaux ou à leurs commissions d'indemnisation des accidents du travail. Sauf erreur, ces documents sont normalement communiqués, mais par les provinces, et elles ne nous autorisent pas à le faire.

Je crois que c'est le seul domaine où nous avons avec les provinces un dialogue actif, si je puis dire. Franchement, je ne crois pas que ce soit un problème majeur, de notre point de vue.

**Le président:** Les allocations familiales ou le Régime d'assistance publique du Canada sont-ils dans ce cas aussi?

**M. Kirkwood:** Les allocations familiales relèvent entièrement de l'administration fédérale. Nous avons très peu de demandes dans ce domaine.

**Le président:** Mais les provinces ont leur mot à dire dans la façon dont ces sommes sont versées, n'est-ce pas vrai?

**M. Kirkwood:** Le Régime d'assistance publique du Canada est, bien sûr, un programme dont les frais sont partagés, qui est administré par les provinces, mais dont nous finançons rétrospectivement la moitié des coûts. À ma connaissance, il n'a pas donné lieu à un volume important de demandes, soit en



[Text]

either under the Privacy Act or under the Access to Information Act.

**The Chairman:** I guess I was thinking more from a journalist's perspective as to whether they might want to get information you might have that would lead province A to have a certain mix of its children and another province having a different decision.

**Mr. Kirkwood:** I suppose we would have information of that kind, because a part of the process for paying our share of the cost is an audit of provincial expenditures. But this would be provincial data on their own operating programs as the primary source. I think we would probably not feel it appropriate that we, because we happen to possess it for audit purposes, should become the public source for that information. I would think it is information that ought to be sought from the provinces themselves.

**The Chairman:** I want to ask a question or two about computer matching. Can you tell me the extent to which you use computer matching?

**Mr. Kirkwood:** We were told that you might want to question us about this, and we had a little discussion yesterday. We were not able to identify any case where we do it.

**Mr. Ogston:** Not on a massive scale. There would be data matching, as opposed to computer matching, for administrative purposes. For example, upon the death of an OAS or a CPP recipient upon notification, of course it makes sense to use the reporting to the one account to check to see that the other account is terminated as well. But on an ongoing basis, no. In fact, within the department there is some distress that we cannot even match CPP and OAS accounts for purposes, say, of single cheque distribution. At the moment we are not able to do that.

**Mr. Kirkwood:** This is partly because we do not have the technical capability to do it in our computer systems, but partly also because they are operated as separate and independent programs.

**The Chairman:** So it is your evidence that you are not doing that then at this point?

**Mr. Kirkwood:** That is correct.

**The Chairman:** I am afraid I am asking a question to which I do not know the answer, and that is always a dangerous question to ask. It seems to me that the Treasury Board had indicated that you have some exempt banks.

• 1035

**Mr. Ogston:** We have no exempt banks.

**The Chairman:** Is that right?

**Mr. Kirkwood:** We have specific legislation—for example, the Canada Pension Plan legislation—that spells out the terms

[Translation]

vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, soit en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le président:** Je me plaçais davantage du point de vue d'un journaliste qui voudrait obtenir des renseignements que vous détenez, pour savoir pourquoi telle province répartit ses enfants de telle manière et pourquoi telle autre le fait autrement.

**M. Kirkwood:** Je suppose que nous aurions des données de ce genre, parce qu'une partie du paiement de notre part des coûts dépend d'une vérification que nous faisons des dépenses des provinces. Mais il s'agit de données dont la province est la principale source et qui concernent un programme qu'elle administre elle-même. Nous ne jugerions probablement pas convenable d'agir comme source de communication publique de données qui sont venues en notre possession à des fins de vérification. Je pense qu'il s'agit de renseignements qu'il faudrait demander à la province elle-même.

**Le président:** J'ai une ou deux questions à poser sur l'appariement informatisé des données. Pouvez-vous me dire dans quelle mesure vous recourez à cette pratique?

**M. Kirkwood:** On nous a dit que vous nous interrogeriez peut-être à ce sujet et nous en avons parlé un peu hier. Nous n'avons pas pu trouver un seul cas où nous y recourions.

**M. Ogston:** Pas sur une échelle massive. Il se fait des appariements de données, par opposition à l'appariement informatisé des données, pour des fins administratives. Par exemple, au décès d'un bénéficiaire du Régime de pensions du Canada ou de prestations de la sécurité de la vieillesse, il est naturellement logique de se reporter aux chiffres de clôture de l'un des deux comptes pour vérifier si l'autre est clos également. Mais nous ne faisons pas d'appariement de données sur une base courante. En fait, dans le ministère, on est bien préoccupé du fait que nous ne pouvons même pas appairer les comptes du Régime de pension du Canada à ceux de la sécurité de la vieillesse pour certaines fins comme, par exemple, la distribution d'un seul chèque. Actuellement, nous ne pouvons pas le faire.

**M. Kirkwood:** Cela tient en partie au fait que nos systèmes informatisés n'ont pas la capacité technique de le faire, mais en partie aussi au fait que ce sont deux programmes administrés comme programmes distincts et indépendants.

**Le président:** Donc, vous déposez que vous ne recourez pas à cette pratique actuellement?

**M. Kirkwood:** C'est exact.

**Le président:** Je crains de devoir poser une question qu'il est toujours dangereux de poser. Il me semble que le Conseil du Trésor a dit que vous aviez des fichiers inconsultables.

**M. Ogston:** Nous n'avons pas de fichiers inconsultables.

**Le président:** Vraiment.

**M. Kirkwood:** Nous avons des lois, comme la Loi sur le Régime de pension du Canada, qui stipulent à quelle condi-

*[Texte]*

and conditions under which information from the associated data bank can be released, so it is dealt with separately from the general rules applicable across the system as the whole under ATI. But that is not exempt except in the sense that the technical definition of exemption is a little bit different, perhaps, from what it is under ATI.

**Mr. Ogston:** More specifically, the OAS and Family Allowance Acts and the provisions for privacy therein are seen to supersede the Privacy Act, and I suppose in some sense that creates an exempt bank. But information is still available to the individual. We do not apply any exemption on that basis.

**The Chairman:** Section 69, on Cabinet confidence: the committee is genuinely trying to come up with some reasonable suggestions as to how more information and discussion papers that could be way down the line from the memo from the deputy minister to the Minister giving some real options and recommendations, all of which we agree should be confidential... Within National Health and Welfare, how many times would you have invoked... or would section 69 be used as an exemption?

**Mr. Demers:** We had only 9 cases, I think, out of 450. In only 2 of those were the entire records exempted, and those were strict Cabinet memoranda. In the other 7 cases parts of the documents had to be severed because they were referring to a Cabinet discussion or a Cabinet decision. So it is not a lot.

**Mr. Kirkwood:** If I understand, out of 450 applications we released in full all but nine. Of the nine, we released seven in part; two we withheld.

**The Chairman:** I understand a practice has developed over the last few months, I suppose, whereby in discussion papers that ultimately end up before the Cabinet specific recommendations and options are put in the discussion papers with a view to blocking the whole document and getting around even the principle of severability. Can you give us any evidence as to whether you think that is happening?

**Mr. Kirkwood:** I am pretty confident it is not happening in any documents we are preparing. Generally speaking, the activities within Health and Welfare are not of the kind, apart from, let us say, the Canada Health Act and one or two other episodes of that sort, that are politically contentious to the same extent as may be the case in some of the other departments. Most of what we do we can really, without any hesitation, be fairly open about, except where it is a specific discussion between the Minister and myself or the ADMs or the associate deputy minister on which particular position he should put before his colleagues. There is it is not so much the subject-matter as the role of the Minister within the system.

I am not conscious that in preparing material for Cabinet consideration we are concerned about confidentiality. The first

*[Traduction]*

tions on peut communiquer des renseignements contenus dans les banques et données afférentes. Il s'agit donc d'un domaine distinct des règles générales applicables à l'ensemble du système en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Mais ce ne sont pas des données inconsultables, sauf que la définition technique du terme «dispense» est peut-être un peu différente de celle qu'on trouve dans la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Ogston:** Plus précisément, la Loi sur les allocations familiales et la Loi sur la sécurité de la vieillesse et leurs dispositions relativement aux renseignements personnels sont considérées comme ayant préséance sur la Loi sur l'accès à l'information et je suppose qu'en un sens, cela crée un fichier inconsultable. Mais les renseignements dont il s'agit sont quand même à la disposition des intéressés. Nous n'appliquons aucune dispense sur cette base.

**Le président:** L'article 69 concerne les documents confidentiels du Cabinet. Le Comité cherche vraiment à arriver à des suggestions raisonnables sur la communication d'un plus grand nombre de données et de documents de travail, depuis la note de service qu'un sous-ministre envoie à son ministre pour lui présenter des options et des recommandations dont toutes, nous l'admettons, devraient être confidentielles... Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, combien de fois avez-vous invoqué... ou combien de fois avez-vous recouru à une dispense en vertu de l'article 69?

**M. Demers:** Nous n'avons eu que neuf cas, je crois, sur 450. Dans deux de ces cas seulement, on a invoqué la dispense pour l'ensemble des dossiers, et il s'agissait strictement de mémoires au Cabinet. Dans les sept autres, il a fallu retrancher une partie des documents parce qu'ils portaient sur un examen ou une décision du Cabinet. Ce n'est donc pas beaucoup.

**M. Kirkwood:** Sauf erreur, sur 450 demandes, nous avons communiqué les documents en entier dans tous les cas, sauf neuf. Parmi ces neuf, les documents ont été communiqués en partie dans sept cas, et retenus en entier dans deux cas.

**Le président:** Je crois savoir qu'on commence à recourir à une pratique, depuis quelques mois semble-t-il, suivant laquelle on insère dans les documents de travail qui finissent par aboutir au Cabinet des recommandations et des options afin de bloquer tout le document et de tourner même le principe de la communication partielle. Pouvez-vous témoigner si, selon vous, cela se produit?

**M. Kirkwood:** Je suis assez certain que cela n'arrive pas dans les documents que nous établissons. D'une façon générale, les activités du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne prêtent pas autant à controverse que celles d'autres ministères, à part ce qui concerne la Loi canadienne sur la santé et un ou deux domaines de ce genre. Nous pouvons sans hésitation parler assez ouvertement de la plupart de nos actions, sauf s'il s'agit d'un point particulier à examiner entre le ministre et moi-même ou entre les SMA ou un sous-ministre adjoint et ses collègues concernant une position particulière à leur exposer. Il ne s'agit pas tant du sujet en question que du rôle du ministre à l'intérieur du système.

À ma connaissance, nous ne nous préoccupons pas de la confidentialité quand nous établissons des documents devant



## [Text]

draft of most of our memos to Cabinet is unclassified. We very rarely would classify a draft document until such time as it has been put to the Minister and the Minister says no, take out page 3 . . . By that time we would probably call it confidential. Officially it becomes secret as soon as it is signed off as a memorandum to Cabinet.

But no, such documents could normally be made fully available within the department, as long as they had no formal status and did not represent a prospective decision or recommendation. It is perhaps easier for us than for some other departments, because most of the objectives implicit in our mandate command general support. Our legislation very frequently is uncontested.

• 1040

**The Chairman:** Thank you. Dr. Horner, do you have a question or two you would like to put?

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman. I have just one or two short questions. I am a veterinarian who has been involved in the veterinary pharmaceutical industry. Of 66 major pharmaceutical companies, 16 of them are located in my riding. Does the Drug Regulatory Affairs Division regulate both veterinary and medical drugs, or is it a separate branch?

**Mr. Kirkwood:** We have to be careful here. We regulate those drugs that are intended for—I am not using technical language—human consumption. Drugs to be used for agricultural purposes are under the regulatory authority of the Minister of Agriculture.

**Mr. Horner:** I see.

**Mr. Kirkwood:** And we serve as his scientific adviser with regard to the human health effects. Agriculture's own laboratories determine the animal health effects, for example, of veterinary drugs, and we do not have a direct role in that. But we are concerned where chemicals may be used for agricultural purposes, whether with livestock or with crops, which might get into drinking water supplies or something of that sort. We are concerned only with the human health dimension and there in an advisory capacity.

**Mr. Horner:** Mr. Kirkwood, just following along Mr. Daubney's line of questioning, you stated that you had a meeting when these acts came into being with the pharmaceutical industry. They have been most co-operative as far as third-party exemptions, but have they also been co-operative in not making requests? Or, as Mr. Demers said, have you had a lot of fishing expeditions?

**Mr. Kirkwood:** We have had a fair number of fishing expeditions but we did not attempt to discourage that. That is how the act is written. We have this regulatory responsibility.

## [Translation]

être présentés au Cabinet. La première version de la plupart de nos mémoires au Cabinet n'a pas de cote sécuritaire. Nous mettons rarement sous cote sécuritaire un projet de document, tant que le document n'est pas présenté au ministre et qu'il dise: «Non, enlevez la page 3 . . . » À ce moment-là, nous parlerions probablement de document confidentiel. Le document devient secret dès qu'il est signé comme mémoire au Cabinet.

Mais ces documents peuvent normalement être entièrement communiqués dans tout le ministère, tant qu'ils n'ont pas de statut officiel et ne constituent pas une décision ou une recommandation éventuelle. C'est peut-être plus facile pour nous que pour d'autres ministères, parce que la plupart des objectifs de notre mandat exigent un appui général. Nos lois, très souvent, ne font l'objet d'aucune contestation.

**Le président:** Merci. Monsieur Horner, avez-vous une question ou deux à poser?

**M. Horner:** Merci, monsieur le président. J'ai seulement une ou deux courtes questions. Je suis vétérinaire et j'ai travaillé dans l'industrie pharmaceutique vétérinaire. Parmi les 66 grandes sociétés pharmaceutiques, 16 sont situées dans ma circonscription. Est-ce que la division de la réglementation des médicaments réglemente tant les médicaments vétérinaires que les médicaments ordinaires, ou est-ce une direction générale distincte qui le fait?

**M. Kirkwood:** Nous devons être prudents ici. Nous réglementons les médicaments destinés—je n'emploie pas de termes techniques—à la consommation humaine. La réglementation des médicaments employés dans l'agriculture relève du pouvoir de réglementation du ministre de l'Agriculture.

**M. Horner:** Je vois.

**M. Kirkwood:** Et nous faisons fonction de conseiller scientifique du ministre en ce qui concerne les effets de ces médicaments sur la santé humaine. Les laboratoires du ministère de l'Agriculture déterminent les effets qu'ont les médicaments vétérinaires sur la santé des animaux et nous n'avons pas de rôle à jouer en ce domaine. Mais nous nous occupons des produits chimiques employés en agriculture, pour les animaux ou pour les cultures, qui peuvent pénétrer dans les réserves en eau potable, ou d'autres questions de ce genre. Nous ne nous occupons que de l'aspect relatif à la santé humaine, et à titre consultatif.

**M. Horner:** Monsieur Kirkwood, pour poursuivre dans le sens des questions de M. Daubney, vous avez dit que vous avez eu une réunion avec l'industrie pharmaceutique quand ces lois sont entrées en vigueur. Ces sociétés se sont montrées des plus coopératives en ce qui concerne la dispense vis-à-vis des tiers, mais se sont-elles montrées aussi coopératives en ce qui concerne leurs propres demandes? Ou bien, pour reprendre l'expression de M. Demers, avez-vous beaucoup de «coups de sonde»?

**M. Kirkwood:** Nous en avons un assez grand nombre, mais nous n'essayons pas de décourager cette pratique. La loi est faite ainsi. Nous avons une tâche de réglementation. Pour nous

*[Texte]*

In order to exercise it, we need a great deal of detailed technical information from the companies about the drugs they are developing and their effects. We rely on the voluntary co-operation of the companies to provide this information.

Of course, we have the legal authority to demand it but if we had to invoke that authority, if we had to go out and send people to seize their books and so on, the administrative and resource burden would be quite intolerable. We therefore are uneasy about getting into a situation where this information, which they provide voluntarily—we then appear to be casually making this available to their competitors and it is a natural cause of concern for them.

On the other hand, we do have the responsibility to make information available when under the provisions of the act it is appropriate to do so. It means walking a rather delicate course in terms of protecting the companies that have provided the information, giving it to those that ask for it, and remembering of course that company A may be this week in that camp and worried about its own information; next week it may be in the other camp looking for information about one of its competitors.

**Mr. Horner:** So every time you receive a request you go to the original people who have voluntarily submitted the information and ask if they have any objections?

**Mr. Kirkwood:** I would not say every time. Quite a lot of the information provided either is information that we already know to be publicly available or that we are able to judge should be made publicly available because it is not proprietary information of any commercial value, or otherwise, such that its release would cause injury. It is where we perceive the possibility of injury on information that has been voluntarily provided that we consult them. Is that . . . ?

**Mr. Ogston:** Yes. I wondered if we should discuss the generic drug situation. It accounts for a great deal of the volume.

**Mr. Horner:** I would be interested in that, sir.

**Mr. Kirkwood:** A number of the applications arise from the provisions of the Patent Act with regard to the authorization for the production of generic drugs. The generic companies tend to apply for information about the data provided by the brand-name manufacturer in support of the original—

• 1045

**Mr. Horner:** That occurs prior to the term of patent protection.

**Mr. Kirkwood:** Yes. The brand-name companies, the innovative companies, also apply for information provided by the generic manufacturers because they are sometimes

*[Traduction]*

en acquitter, nous avons besoin de beaucoup de données techniques détaillées sur les médicaments que les sociétés mettent au point et sur leurs effets. Nous comptons sur la collaboration volontaire des sociétés pour obtenir ces données.

Certes, nous avons légalement le pouvoir de les exiger, mais si nous appliquons ce pouvoir, si nous envoyions des gens chez ces compagnies pour saisir leurs livres, etc., cela imposerait à l'administration et au personnel un fardeau insupportable. Nous sommes donc mal à l'aise quand ces données, qu'elles nous fournissent volontairement . . . Nous avons l'air alors de mettre ces données tout bonnement à la disposition de leurs concurrents et c'est pour elles un sujet bien naturel de préoccupations.

D'un autre côté, nous avons le devoir de communiquer ces données, lorsque la loi l'exige. Cela veut dire que nous sommes dans une position plutôt délicate, en ce qui concerne la protection des sociétés qui nous ont fourni des données, quand nous les communiquons à ceux qui nous les demandent. Nous devons nous rappeler que la société A peut, cette semaine, s'inquiéter d'une éventuelle communication de ses données, et se retrouver la semaine suivante dans l'autre camp, demandant des renseignements sur l'un de ses concurrents.

**M. Horner:** Donc, chaque fois que vous recevez une demande, vous communiquez avec les premiers intéressés, ceux qui vous ont volontairement fourni ces données, pour leur demander s'ils ont des objections?

**M. Kirkwood:** Je ne dirais pas que nous le faisons chaque fois. Une bonne partie des données que nous communiquons sont des renseignements que nous savons être disponibles publiquement ou qui devraient être rendus publics, d'après ce que nous pouvons en juger, parce qu'il ne s'agit pas de données de propriétaires ayant une valeur commerciale ni de données dont la communication pourrait causer du tort. Nous consultons les intéressés quand nous voyons la possibilité de causer du tort en communiquant des données qui nous ont été fournies volontairement. Est-ce que cela . . . ?

**M. Ogston:** Est-ce que nous pourrions aborder le cas des médicaments vendus sous appellation générique. Il s'agit d'une bonne partie des ventes totales.

**M. Horner:** Cela m'intéresserait, monsieur.

**M. Kirkwood:** Un certain nombre des demandes sont suscitées par les dispositions de la Loi sur les brevets qui concernent l'autorisation de produire des médicaments sous appellation générique. Les fabricants de ces médicaments sont portés à demander des renseignements sur les données fournies par les fabricants de médicaments vendus sous une marque déposée, pour appuyer l'original.

**M. Horner:** Cela se produit avant que soient déterminées les conditions de protection du brevet.

**M. Kirkwood:** Oui. Les sociétés qui produisent sous une marque déposée, les sociétés innovatrices, demandent également des données fournies par les fabricants de médicaments sous appellation générique, parce qu'elles veulent parfois



[Text]

interested in trying to demonstrate that the generic manufacturer has not done his research properly.

It is a highly competitive area and there is no love lost between the two groups, as I am sure you are very well aware. This is an area of some delicacy for us, you know.

**Mr. Horner:** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kirkwood. I have no doubt that your brief, statistical information, and comments will help us when we sit down and try to come up with some rational and reasonable suggestions for change to the statute.

**Mr. Kirkwood:** Not at all. Thank you, sir. If you should have any supplementary requests for information, we will be glad to provide it.

Mr. Chairman, it has just been brought to my attention that I made one inaccurate statement. I think it would be desirable to correct this. I said that the regulatory responsibility with regard to veterinary drugs is vested in the Department of Agriculture, but we only advise. I am informed that technically we do license the drug itself, but we do not authorize the particular agricultural use.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned.

[Translation]

essayer de montrer que le fabricant du médicament sous appellation générique n'a pas bien fait ses recherches.

C'est un secteur très compétitif et les deux groupes ne s'aiment pas d'amour tendre, comme vous le savez fort bien, j'en suis sûr. C'est un secteur assez délicat pour nous.

**M. Horner:** Merci beaucoup.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Kirkwood. Je n'ai aucun doute que votre mémoire, vos données statistiques et vos propos nous aideront quand nous nous appliquerons à formuler des suggestions rationnelles et raisonnables pour faire modifier la loi.

**M. Kirkwood:** Il n'y pas de quoi. Merci beaucoup, monsieur. Si vous avez d'autres renseignements à nous demander, nous serons heureux de vous les fournir.

Monsieur le président, on vient de me signaler que j'ai dit quelque chose d'inexact. Je crois qu'il serait souhaitable de faire une rectification. J'ai dit que la réglementation des médicaments vétérinaires appartient au ministère de l'Agriculture, et que nous n'agissons qu'à titre consultatif. On vient de m'informer que strictement parlant, c'est nous qui autorisons le médicament, mais nous n'en autorisons pas son emploi particulier en agriculture.

**Le président:** Merci. La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From the Department of Employment and Immigration:*

Diana Monnet, Executive Secretary;  
J. B. Bissett, Executive Director, Immigration;  
J. F. Walsh, Director, Public Rights Administration.

*From the Department of National Health and Welfare:*

David Kirkwood, Deputy Minister;  
Donald G. Ogston, Director General, Program Audit and Review;  
Guy Demers, Director, Access to Information and Privacy Centre.

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

Diana Monnet, secrétaire exécutive;  
J. B. Bissett, directeur exécutif, Immigration;  
J. P. Walsh, directeur, Application des droits du public.

*Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

David Kirkwood, sous-ministre;  
Donald G. Ogston, directeur général, Vérification et révision des programmes;  
Guy Demers, directeur, Centre d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Monday, June 16, 1986  
Tuesday, June 17, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 28

Le lundi 16 juin 1986  
Le mardi 17 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

**Justice and Solicitor  
General**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

**Justice et du  
Solliciteur général**

---

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 16, 1986  
(29)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met "in camera" at 9:22 o'clock a.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers. *Expert Consultants:* Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario, and Professor Murray Rankin, University of Victoria.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

The Committee proceeded to consider a draft report on Section 24(2) of the Access to Information Act.

The consideration of the draft report on Section 24(2) of the Access to Information Act was postponed.

On motion of Jim Jepson, it was agreed,—That the services of Professor Murray Rankin, University of Victoria, B.C. and Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario, London, Ontario be retained from July 1, 1986 to December 31, 1986 to complete the work initiated in the previous contracts which expire on June 30, 1986.

On motion of Svend Robinson, it was agreed,—That reasonable living and travelling expenses be reimbursed to Thomas Riley for his appearance before the Standing Committee on Justice and Solicitor General during its review of the Access to Information and Privacy Acts.

The Committee proceeded to discuss a draft report on the Access to Information and Privacy Acts.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING  
(30)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met "in camera" at 3:34 o'clock p.m., the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers. *Expert Consultants:* Professor David H. Flaherty, University of

## PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 16 JUIN 1986  
(29)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 22, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche. *Experts-conseils:* Professeur David H. Flaherty, de l'université Western Ontario, et le professeur Murray Rankin, Université de Victoria.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Le Comité procède à l'étude d'un projet de rapport sur l'article 24(2) de la Loi sur l'accès à l'information.

L'étude du projet de rapport sur l'article 24(2) de la Loi sur l'accès à l'information est reportée.

Sur motion de Jim Jepson, il est convenu,—Que l'on fasse appel au professeur Murray Rankin, de l'Université de Victoria, en Colombie-Britannique, et au professeur David H. Flaherty, de l'université Western Ontario, à London, en Ontario, du 1<sup>er</sup> juillet 1986 au 31 décembre 1986, pour mener à terme les travaux entrepris aux termes des contrats précédents, lesquels expireront le 30 juin 1986.

Sur motion de Svend Robinson, il est convenu,—Que Thomas Riley, appelé à comparaître devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général à l'occasion de l'examen qu'il fait des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, soit remboursé des frais de déplacement et de séjour considérés comme raisonnables.

Le Comité procède à l'examen d'un projet de rapport sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

A 12 h 10, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI  
(30)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 34, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche. *Experts-*



Western Ontario, and Professor Murray Rankin, University of Victoria.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1985, Issue No. 8*).

The Committee resumed discussion of a draft report on the Access to Information and Privacy Acts.

The Committee resumed consideration of the draft report on Section 24(2) of the Access to Information Act.

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 17, 1986  
(31)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:19 o'clock a.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers. *Expert Consultant:* Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario.

*Witnesses: From the Canadian Rights and Liberties Federation:* Don Whiteside, President; Peter Rock and Margot Young. *From the Canadian Historical Society:* Professor René Durocher, President and Professor Christopher Armstrong.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Don Whiteside and Peter Rock from the Canadian Rights and Liberties Federation made a statement and, with Margot Young, answered questions.

Professor René Durocher from the Canadian Historical Society made a statement and, with Professor Christopher Armstrong, answered questions.

At 10:38 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*conseils:* Professeur David H. Flaherty, Université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, Université de Victoria.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Le Comité reprend l'examen d'un projet de rapport sur les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport sur l'article 24(2) de la Loi sur l'accès à l'information.

A 17 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 17 JUIN 1986  
(31)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 19, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Svend J. Robinson, Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche. *Expert-conseil:* Professeur David H. Flaherty, université Western Ontario.

*Témoins: De la Fédération canadienne de droits et libertés:* Don Whiteside, président; Peter Rock; Margot Young. *De la Société historique du Canada:* Professeur René Durocher, président; Professeur Christopher Armstrong.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Don Whiteside et Peter Rock, de la Fédération canadienne de droits et libertés, font une déclaration, puis eux-mêmes et Margot Young répondent aux questions.

Le Professeur René Durocher, de la Société historique du Canada, fait une déclaration, puis lui-même et le professeur Christopher Armstrong répondent aux questions.

À 10 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, June 17, 1986

• 0919

**The Chairman:** We are resuming the consideration of our Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

We have two groups before us this morning. The first group is from the Canadian Rights and Liberties Federation. I am pleased to introduce Mr. Peter Rock, Margot Young and Mr. Don Whiteside.

Mr. Whiteside, I believe you are going to start.

**Mr. Donald Whiteside (President, Canadian Rights and Liberties Federation):** You stole all my thunder. I was going to introduce the witnesses.

Maybe I should say something about the federation. With the brief, we may have enclosed one of the information brochures. In any case, the federation represents 12 civil liberty and human rights associations across Canada. You can look those over at your leisure. The brief has been approved by all the associations.

I would like to ask Peter to carry on from here.

**Mr. Peter Rock (Canadian Rights and Liberties Federation):** Thank you, Don.

My name is Peter Rock. I am a lawyer, and I practise in the city of Ottawa. With me is Margot Young, who at present is an articling student with the firm I am with. I have been involved in access and privacy for some 14 years, and I think the accomplishments of Parliament to date are very great, and I look forward to you doing greater things in the future.

Margot and I have been asked by the federation to prepare a brief on the Privacy Act, and we did so. You have it before you. I am certain you have all read it, but with your patience I would like to take a few words to highlight some of the principles we are trying to enunciate.

• 0920

The first one is that, based on our research, we say that down the road a court of law will likely rule that there is now a constitutional right to a reasonable expectation of privacy. This opinion is based on one case, Southam. That case turns on the interpretation of section 10 of the Combines Investigation Act. But it seems quite clear to us that the court is very interested in looking at the constitution to identify a purpose, and that purpose is to protect a reasonable expectation of privacy.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 17 juin 1986

**Le président:** Nous reprenons notre ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, concernant la révision des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Nous recevons ce matin deux groupes de témoins. Le premier sera la Fédération canadienne des droits et libertés, et j'ai le plaisir de vous présenter M. Peter Rock, Margot Young et M. Don Whiteside.

Monsieur Whiteside, je crois que c'est vous qui allez commencer.

**M. Donald Whiteside (président de la Fédération canadienne des droits et libertés):** Vous m'avez coupé tous mes effets, j'allais moi-même présenter les témoins.

Peut-être devrais-je vous donner quelques renseignements sur la fédération. Nous avons d'ailleurs peut-être joint à notre mémoire l'une de nos brochures d'information. Bref, la Fédération représente 12 associations canadiennes de défense des libertés civiles et des droits de la personne. Vous pourrez d'ailleurs, si vous le désirez, en consulter la liste. Notre mémoire a donc été approuvé par toutes les associations membres.

Je vais maintenant demander à Peter de prendre la suite.

**M. Peter Rock (Fédération canadienne des droits et libertés):** Merci, Don.

Je m'appelle Peter Rock, je suis avocat, et j'exerce à Ottawa même. Je suis accompagné de Margot Young, étudiante qui fait son stage à notre cabinet. Voilà 14 ans que je m'occupe de ces questions d'accès à l'information et de défense de la vie privée, et tout en reconnaissant les avancées extraordinaires que nous avons faites dans ce domaine grâce aux efforts du Parlement, j'espère bien que vous ne relâcherez pas vos efforts à l'avenir.

La Fédération nous a demandé, à Margot et à moi-même, de vous rédiger le mémoire que vous avez sous les yeux, et qui porte sur la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je suis certain que vous l'avez déjà lu, mais avec votre indulgence j'aimerais en reprendre les principes.

Le premier, et c'est ce qui ressort de nos recherches, c'est que la Constitution reconnaît le droit de l'individu à défendre sa vie privée, et cela les tribunaux en tiendront maintenant compte. Cela découle notamment des conclusions du procès Southam. Celui-ci tourne autour de l'interprétation que l'on doit donner de l'article 10 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Ce qui nous semble évident, dans ce cas, c'est que la justice s'intéresse à l'intention du législateur, et en l'occurrence, dans la Constitution, il s'agissait de reconnaître le droit de l'individu à la protection de sa vie privée.



*[Text]*

The wording of section 8 is that of "unreasonable search and seizure". But Mr. Justice Dickson in this case referred to a reasonable expectation of privacy. Now, whether he may have turned to American law just in this application or not we do not know. But throughout the unanimous judgment it is quite clear that what the Justice is talking about is a reasonable expectation of privacy. We place great weight on that, and we would ask you to consider that with the view that down the road the courts may well rule on legislation that you put in place and require that you abide by a section 8 interpretation.

I think generally speaking too, those of you who are lawyers are well aware that today the courts seem to be very interested in breach of fiduciary duty, breach of trust and commercial law, duty to bargain in good faith. These are very important principles; and with the importance of information as a commodity in a growing service economy, more and more value is placed on information and the courts in turn must give information more and more respect; and to that extent Parliament must do the same.

Based on that principle, what we are saying is that we prepared our brief with a very general outline, not in accordance with the act itself. But what we are saying is that if there is information, it is going into information banks under the act and it is accessed by individuals and it is disclosed to other parties. Our first premise is that if an institution is to collect information from an individual, that individual should know what the information is and should consent, and that should be done in writing. Where the information is to be disclosed, those disclosures should be identified in the consent form. Where it is possible, we would recommend that the legislation state that the information be obtained directly from the individual.

If you wish, I would go through the specific items in the brief from page 4 to page 8. Mr. Chairman, is that what you desire?

**The Chairman:** It is not mandatory, Mr. Rock, in the sense that we have all had your brief. But if you want to summarize it, you are more than welcome to.

**Mr. Rock:** We can go ahead and entertain questions, then.

**The Chairman:** I would like for the record to show too that we are pleased to have with us this morning Prof. David Flaherty, who is our expert on the Privacy Act and has been doing a very good job for us in reading briefs and advising us. We had a long day's session with him yesterday and learned a great deal, and I think he learned a lot as to what the feeling of the committee is towards the basic issues.

*[Translation]*

L'article 8 de la Charte parle notamment de «perquisition ou saisie abusive». Selon le juge de la Cour suprême, M. Dickson, cette disposition reconnaissait aux particuliers un droit à la défense de leur vie privée. Il n'est pas possible, dans ce cas précis, si le juge s'est en fait inspiré du droit américain. Mais il est clair, pour tout le monde, qu'il a bien établi une fois pour toutes cette notion de protection raisonnable de la vie privée. Nous insistons là-dessus, et nous vous inciterions à en tenir compte dans vos délibérations, et notamment du fait que les tribunaux, une fois les nouvelles dispositions législatives en place, rendront leur jugement en invoquant cette interprétation de l'article 8.

De façon générale, ceux d'entre vous qui sont avocats savent que les tribunaux s'intéressent beaucoup aujourd'hui à la notion de responsabilité fiduciaire, et en droit commercial à celle d'abus de confiance, en même temps que de bonne foi lorsqu'il y a des négociations. Voilà donc des principes essentiels, et étant donné l'importance croissante que prend l'information, comme bien des choses, dans notre économie de service, son rôle et sa valeur vont grandissant, si bien que les tribunaux à leur tour sont obligés d'en tenir le plus grand compte; le Parlement lui aussi, est tenu de suivre cette évolution.

A la lumière de cet exemple, permettez-moi de vous rappeler ici que nous avons rédigé notre mémoire à partir d'un certain nombre d'analyses très générales, et que nous ne nous sommes pas sentis tenus de suivre la loi pas à pas. Cependant, si les questions d'information, et les questions de banques d'information comme en parle la Loi, et ce sont bien des particuliers qui peuvent y avoir accès, en même temps que leur contenu est divulgué auprès de tierces parties. La première chose est donc pour nous que toute institution doit avertir les particuliers des renseignements éventuels qui sont collectés à leur sujet, et leur demander leur consentement, lequel devra être fourni par écrit. Nous recommanderions par ailleurs une disposition précisant que ces renseignements personnels, dans la mesure du possible aient été obtenus directement des intéressés.

Je vais si vous le voulez reprendre les grands chapitres de notre mémoire de la page 4 à la page 8. Cela vous convient-il, monsieur le président?

**Le président:** Ce n'est peut-être pas absolument nécessaire, monsieur Rock, étant donné que nous avons tous déjà reçu votre mémoire en temps utile. Mais si vous voulez résumer, je vous en prie.

**M. Rock:** Passons peut-être alors tout de suite aux questions.

**Le président:** Pour le compte rendu de la séance, j'aimerais dire ici que nous avons le plaisir d'avoir parmi nous ce matin le professeur David Flaherty, notre spécialiste de la Loi sur la protection des renseignements personnels chargé de lire les mémoires et de nous conseiller. Je dois dire que nous avons beaucoup profité de son excellent travail, nous avons d'ailleurs eu toute la journée d'hier, une longue réunion avec lui au cours de laquelle nous avons beaucoup appris, et je pense pouvoir dire que lui-même en a retiré une connaissance intime des positions du Comité dans les domaines qui nous intéressent ici.

## [Texte]

Mr. Daubney.

**Mr. Daubney:** Mr. Chairman, I would like to welcome the witnesses and thank them for their brief. I have known Mr. Rock for a number of years and I know he has had an interest in this area, as he indicated, for a long period of time.

• 0925

So I would like to ask you, based on your experience, particularly your more recent experience with the act and the various mechanisms of both acts really, set out thereunder, a few questions.

First, do you find the access register and personal information index useful as a tool to find out where information is located? If you have some reservations about these documents, have you any suggestions as to how they could be improved?

**Ms Margot Young (Canadian Rights and Liberties Federation):** I went around and interviewed people who were active in the access centre which is sponsored by Canadian Rights and Freedoms and it is the overwhelming feeling of the people who have been using the indexes that they do not describe clearly what information is kept; they do not reflect the information collection practices of each government institution.

Further, they also find that the annual reports put out for each government institution do not reflect the process by which they use the act. They find the method of just having statistics does not describe to them what steps each institution is taking in administering the act and what kinds of problems they are encountering.

So, in terms of always being capable of criticizing and then challenging the practices, they find they do not have enough information to do that with both the indexes and the reports.

**Mr. Daubney:** Thank you. What about the access coordinators in the various departments and agencies? Have you found them helpful? Are they doing the job expected of them?

**Ms Young:** I guess everyone is looking for bad guys and good guys. The one report I had where the access centre did have trouble was with External Affairs.

**Mr. Daubney:** Maybe you do not deal with this in your brief—I do not recall—but do you think both acts should be extended to non-Canadian citizens?

**Ms Young:** Definitely, especially in terms of immigration. It seems anomalous that if you are in a prison you could have rights to access, but if you are not in prison and you are not a citizen you have no rights, so if you are applying for citizenship you cannot even get access to that procedure.

## [Traduction]

Monsieur Daubney.

**M. Daubney:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord souhaiter la bienvenue aux témoins et les remercier pour ce mémoire. Voilà déjà plusieurs années que je connais M. Rock, et je sais, comme il nous l'a déjà dit, qu'il s'occupe de ces questions depuis déjà longtemps.

Etant donné votre expérience dans le domaine considéré, et notamment votre expérience la plus récente, pour ce qui est de l'application des dispositions de la loi, et même des deux lois considérées, j'aurais un certain nombre de questions à vous poser.

Trouvez-vous, d'abord, que le registre de consultation et le répertoire de renseignements personnels soient des instruments utiles lorsque l'on fait une recherche? Si vous avez un certain nombre de critiques à formuler, auriez-vous en même temps quelques propositions d'améliorations à faire?

**Mme Margot Young (Fédération canadienne des droits et libertés):** J'ai interrogé les personnes qui s'occupent du centre de la Fédération canadienne des droits et libertés chargé de ces questions d'accès à l'information, et de façon très générale les personnes qui ont eu recours à ces registres et répertoires estiment qu'ils ne donnent une idée claire ni des documents et renseignements détenus par l'administration, ni des méthodes utilisées par cette dernière lors de la collecte des renseignements considérés.

De plus, selon ces personnes interrogées, les rapports annuels des administrations fédérales ne permettent pas de savoir comment la loi est invoquée et appliquée. Ces mêmes personnes trouvent en effet que les seules statistiques ne permettent pas de savoir comment l'institution fédérale considérée fait appliquer la loi, ni à quel type de difficultés elle se heurte.

L'impression générale est donc que ces registres et rapports ne fournissent pas suffisamment d'informations pour formuler des critiques claires, et éventuellement contester les pratiques de l'administration.

**M. Daubney:** Merci. Pouvez-vous maintenant me parler des coordinateurs en place dans les ministères et organismes fédéraux? Trouvez-vous qu'ils sont utiles? Font-ils ce que l'on attend d'eux?

**Mme Young:** Comme toujours, il y en a de bons et de moins bons. Je sais que notre centre chargé de ces questions d'accès à l'information a eu des difficultés avec le ministère des Affaires extérieures.

**M. Daubney:** Vous n'en parlez peut-être pas dans votre mémoire—je ne m'en souviens pas—mais pensez-vous qu'il faille modifier les deux lois afin d'inclure les étrangers?

**Mme Young:** Certainement, et notamment pour tout ce qui concerne l'immigration. Il semble tout de même anormal que l'on ait certains droits d'accès si l'on se trouve en prison, alors que si l'on n'est ni en prison ni citoyen canadien, on ne dispose pas de ces mêmes droits; si bien que si vous faites une demande de citoyenneté, vous n'avez aucun droit de regard sur la procédure en cours.



[Text]

**Mr. Daubney:** Should the acts be extended to all government institutions, Crown corporations, even the federally regulated private sector? Do you have any views on that?

**Ms Young:** I think that should be strongly encouraged.

**Mr. Daubney:** Could you elaborate a bit in the privacy area on abuses in the indirect collection of personal information? I think you made reference, Mr. Rock, to a suggested amendment to section 8 of the act referring to written consent to this kind of thing. Is this workable considering the large amount of information that is collected, and how would the procedure work?

**Mr. Rock:** We could start with the premise that in private industry you have to sign a consent. If you want to collect information about me, I have to consent. So that is one place to start.

You go from there. Sometimes it is not possible, it is not practical, you do not want to get a consent. The idea is to act as reasonably as is possible in each program.

What Mr. Justice Dickson said in the *Southam* case was that a reasonable expectation of privacy really turned on what was reasonable in the situation and, to the extent that government institutions are organized as such and have programs, then it would be within the context of each institution, with discretion being given to the government institution to determine what was reasonable and not to leave the door open for a court of law to second-guess an institution.

**Mr. Daubney:** Okay.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Allmand, if you are ready I will move to you.

• 0930

**Mr. Allmand:** I have read the brief. It is pretty clear. I do not, at this point, have any questions. I just want to thank the witnesses for their brief.

**The Chairman:** Yes, your brief is very well put together. It is factual, and in point form.

**Mr. Rock:** It is short.

**The Chairman:** That is good for us.

If I may interpose a question vis-à-vis salaries of public servants which members have heard me ask from time to time. Do you think the individual salary received by senior managers or the presidents of Crown corporations, and so on, should be private under the Privacy Act, or because it is public money should be public information?

[Translation]

**M. Daubney:** Les dispositions de la loi devraient-elles s'appliquer à toutes institutions de l'Etat, aux sociétés de la Couronne par exemple, et peut-être même au secteur privé régi par la législation fédérale? Avez-vous quelques idées là-dessus?

**Mme Young:** J'en serais tout à fait partisane.

**M. Daubney:** Pourriez-vous peut-être nous parler un peu maintenant des abus auxquels donnent lieu certaines collectes indirectes de renseignements personnels? Vous avez parlé si je ne me trompe, monsieur Rock, de modifier l'article 8 de la loi, afin que ce genre de chose ne soit possible qu'avec le consentement écrit de la personne concernée. Etant donné la masse de renseignements et d'informations auxquels l'on a aujourd'hui à faire, comment imaginez-vous cela?

**M. Rock:** L'on pourrait commencer par exiger du secteur privé qu'il demande aux personnes concernées leur consentement, par écrit. Avant que vous ne mettiez sur fichier des renseignements me concernant, consultez-moi. On pourrait donc commencer par cela.

Voilà donc un point de départ. Evidemment, ça n'est pas toujours absolument possible, ni pratique, et parfois l'on voudrait pouvoir se passer de ce consentement. Il s'agit d'exiger des responsables qu'ils se montrent raisonnables.

Ce que dans l'affaire *Southam* le juge de la Cour suprême M. Dickson a établi, c'est que cette notion de protection raisonnable de la vie privée s'appliquait en l'espèce, et dans la mesure où les administrations fédérales s'organisent en fonction de la loi, il appartiendrait à chacun d'entre elles de décider ce qui lui paraît effectivement raisonnable, afin que l'on n'ait pas besoin de s'adresser ensuite aux tribunaux pour déjouer ces intentions.

**M. Daubney:** Très bien.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Allmand, si vous êtes prêt, je vous passe la parole.

**M. Allmand:** J'ai lu le mémoire. Tout est assez clair. Je n'ai pas de question à poser pour le moment. Je remercierai simplement les témoins pour ce mémoire.

**Le président:** Oui, je dois dire qu'il est effectivement très bien rédigé. Il est concret, et concis.

**M. Rock:** Il est court.

**Le président:** Qualité que nous apprécions toujours.

Si vous le permettez je vais maintenant glisser une question que les membres du Comité m'ont déjà entendu poser, et qui concerne les salaires des fonctionnaires. D'après vous, les salaires des directeurs ou présidents des sociétés de la Couronne, ou autres, devraient-ils être protégés par les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou au contraire être de notoriété publique, puisqu'il s'agit également du Trésor public?

[Texte]

**Mr. Rock:** On the U.S. stock exchange, if it is a publicly traded company, all that information is public. I see no reason why public moneys, trust moneys of the public, should not follow the same mandate. I think the salaries should be disclosed, unless there are special circumstances which would dictate otherwise.

**The Chairman:** Would you run that down the whole chain from senior managers right down through to clerks and messengers, or would you draw a distinction in principle?

**Mr. Rock:** I think just people who are in the public domain.

**The Chairman:** Thank you very much.

Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** I have a short question. What is your feeling about wiretapping as such? Do you have any particular opinion about it? Would you like to have it restricted?

**Mr. Whiteside:** Our association has consistently been against the wiretapping legislation as being unnecessary, in that it is essentially an ineffective tool. Nevertheless, since Parliament has decided to implement it, we have argued for some safeguards. The last Parliament decided not to do that. We find it is a rather flagrant violation of individual privacy in Canada, and we deplore it.

**Mr. Kindy:** What would you like Parliament to do about it? Would you like the laws to be changed, or are you lobbying for it? Would you like to lobby for it?

**Mr. Whiteside:** Oh, yes, we would like the law to be changed. The conservative mood in the country makes it highly unlikely that will happen, since the state in recent years has garnered to itself a tremendous amount of power. Probably why we are so concerned with privacy is that more and more the state is intruding into the private life of individuals, and wiretapping is just part of that intrusion; an unnecessary intrusion, I would argue.

**Mr. Kindy:** How do you feel about police forces as such? Do you feel as some people think today that they really have too much power and that this invades our privacy and so on and so forth?

**Mr. Whiteside:** From our position, if it was only the police force we would be very happy, but it is obviously the government in general. Essentially, the government has taken a position of regulating us as opposed to the normal course of government activities, and you see an awful lot of regulation. And the police are regulating us. I mean, it is all management control. That is what they are interested in, getting information. You know, somehow, maybe some day, that information will be valuable for them, which may be true, I do not know. It has not been true so far, by and large.

**Mr. Kindy:** How do you feel about the use of the social insurance number as a tool for the government to get information?

[Traduction]

**M. Rock:** Lorsqu'aux Etats-Unis une société est cotée en bourse, ce genre d'information est également publique. Je ne vois pas pourquoi la règle ne s'appliquerait pas ici, puisqu'il s'agit des deniers des contribuables, du Trésor public en quelque sorte, et je pense que les salaires devraient effectivement être rendus publics, à moins que des circonstances tout à fait particulières ne s'y opposent.

**Le président:** Ce principe s'appliquerait-il du haut en bas de l'échelle des salaires, jusqu'au niveau du simple secrétaire ou commis? Où vous arrêteriez-vous?

**M. Rock:** Je m'arrêteraï aux personnalités qui jouent un rôle public.

**Le président:** Merci beaucoup.

Docteur Kindy.

**M. Kindy:** Ma question est courte. Quelle est votre position sur la question des tables d'écoute? Avez-vous une opinion là-dessus? Aimerez-vous que l'on restreigne le champ d'application de la Loi?

**M. Whiteside:** Notre association a toujours été contre le fait de légiférer sur les tables d'écoute; la Loi est ici inutile, et tout à fait inopérante. Néanmoins, puisque le Parlement a décidé du contraire, nous avons plaidé en faveur d'un certain nombre de mesures de prudence. Le dernier Parlement en avait d'ailleurs décidé autrement. Nous trouvons que ces dispositions sont en flagrante contradiction avec la notion de protection de la vie privée, au Canada, et nous le regrettons.

**M. Kindy:** Que devrait faire le Parlement, à votre avis? Voulez-vous que les lois soient modifiées, exercez-vous des pressions dans ce sens? Aimerez-vous pouvoir le faire?

**M. Whiteside:** Oui, nous aimerions que la Loi soit modifiée. Etant donné la tendance conservatrice qui prévaut au pays en ce moment, il est peu probable que cela se fasse, d'autant plus que l'Etat s'est arrogé ces dernières années des pouvoirs assez exorbitants. Il s'introduit de plus en plus dans la vie privée des particuliers, les tables d'écoute n'en étant qu'un exemple; cela nous paraît tout à fait inutile. Mais cela justifie notre inquiétude.

**M. Kindy:** Parlons maintenant de la police. Pensez-vous, comme certains aujourd'hui, qu'elle détient beaucoup trop de pouvoirs, et porte atteinte à notre vie privée, etc?

**M. Whiteside:** De notre point de vue, s'il ne s'agissait que de la police, ce serait parfait; mais c'est une tendance générale de tout l'appareil d'Etat. Au lieu de s'occuper normalement des affaires de la cité, le gouvernement se met à vouloir régler nos existences, et à nous submerger de règlements. La police suit. Tout cela est une question de contrôle de gestion. Et ce qui les intéresse, c'est l'information. Peut-être qu'un jour cette information leur sera très utile, je n'en sais rien. Jusqu'ici cela n'a pas vraiment été le cas.

**M. Kindy:** Pensez-vous qu'il soit bon de permettre à l'administration d'utiliser le numéro d'assurance-sociale comme source d'information?



[Text]

**Mr. Whiteside:** We have made representation against the abuse of that particular identification number. We are against any identification number, in general. The SIN number was introduced for a very specific purpose, and it has been expanded ever since to the point now where we cannot get rid of it. Even the Privacy Commissioner or the Access to Information Commissioner, Inger Hansen, when she did the study, said there was nothing they could do to roll back that extension of the use of the SIN number. But we are still opposed to it in principle.

**Mr. Kindy:** Even private companies seem to be using it today.

**Mr. Whiteside:** Why not? There is absolutely no safeguard against it. If Parliament will not safeguard against it, the only thing that is left is the court. And the question is, what would be the grounds for launching the challenge against it? But it clearly was not the intent of Parliament to have it extended to the use to which it is put today and Parliament has not seen fit to correct that abuse.

• 0935

**Mr. Kindy:** How do you feel about the police forces, if they suspect somebody of some criminal activity, going into a house without a mandate, just on suspicion?

**Mr. Whiteside:** We were surprised by the Supreme Court's recent decision on the wire-tap, that essentially the police could enter into a person's house illegally, by illegal means, and plant devices. That is just a step down the road to state control. Obviously, we would oppose that.

**Mr. Kindy:** How do you feel that this compares to Watergate?

**Mr. Whiteside:** Oh, it is not a cover-up. It is just a blatant abuse of power, as far as we can see. It is right out in the open.

**Mr. Kindy:** How do you feel about the deregulation program introduced by Mr. Hnatyshyn?

**Mr. Whiteside:** I am sorry, I did not catch that.

**Mr. Kindy:** The deregulation program that Mr. Hnatyshyn introduced, are you familiar with that?

**Mr. Whiteside:** No. Is this for the parole?

**Mr. Daubney:** No, the area of regulatory reform generally.

**Mr. Whiteside:** Oh, regulatory reform, I am sorry. We have never taken a position on that.

**Mr. Daubney:** It sounds to be the sort of thing that you would favour, from what you said earlier in terms of government over-regulating society.

[Translation]

**M. Whiteside:** Nous avons toujours protesté contre les abus auxquels donnait lieu l'utilisation de ce matricule. Nous sommes, de façon générale, opposés à toute identification numérotée. Le numéro d'assurance-sociale avait à l'origine un sens bien précis, et finalement les choses ont dégénéré au point que l'on ne peut plus maintenant s'en débarrasser. Même la commissaire à la protection de la vie privée, ou de l'accès à l'information, Inger Hansen, a conclu, suite à une étude qui avait été faite, qu'on ne pouvait plus rien faire pour revenir sur cette utilisation du numéro d'assurance-sociale. Nous sommes tout de même opposés au principe.

**M. Kindy:** Il semble même que le secteur privé s'en serve, aujourd'hui.

**M. Whiteside:** Pourquoi pas? rien n'est là pour les en empêcher. Tant que le Parlement ne prendra pas de mesure dans ce sens, il ne restera plus qu'à s'adresser aux tribunaux. Quel pourrait bien être alors le motif invoqué, justifiant une action en justice? Mais il est clair que le Parlement ne s'attendait pas à ce que l'on utilise ce numéro comme cela se fait aujourd'hui, il n'a pourtant rien fait pour redresser la situation.

**M. Kindy:** Trouvez-vous normal que la police puisse s'introduire chez quelqu'un, sans aucun mandat, simplement parce qu'elle le soupçonne de se livrer à des activités criminelles?

**M. Whiteside:** Nous avons été surpris par la décision récente de la Cour suprême, à propos d'une affaire de table d'écoute; pour l'essentiel cette décision permet à la police de pénétrer illégalement chez les particuliers, en utilisant éventuellement des moyens tout à fait illégaux, pour y installer des micros. Voilà qui nous rapproche de l'état policier. De toute évidence, nous ne pouvons que nous y opposer.

**M. Kindy:** Cela peut-il se comparer au Watergate?

**M. Whiteside:** Il ne s'agit même plus d'une opération montée. C'est simplement un abus flagrant de pouvoir, et tout se passe au grand jour.

**M. Kindy:** Que pensez-vous du projet de déréglementation de M. Hnatyshyn?

**M. Whiteside:** Excusez-moi, je n'ai pas saisi.

**M. Kindy:** Je parle du projet de déréglementation de M. Hnatyshyn. Etes-vous au courant?

**M. Whiteside:** Non. S'agit-il de libération conditionnelle?

**M. Daubney:** Non, mais de réforme de la réglementation, de façon générale.

**M. Whiteside:** Oh, la réforme de la réglementation. Je vous prie de m'excuser. Nous n'avons pas pris position là-dessus.

**M. Daubney:** Puisque vous parliez d'une emprise exorbitante de l'État sur la société, par le biais du règlement, on pourrait s'attendre à ce que vous approuviez ce genre de programme.

[Texte]

**Mr. Whiteside:** We find it rather amusing that this government has expressed a desire to keep the government out of private affairs, out of the private sector, yet all the legislation we have seen to date is for further intrusion. All you have to do is look at the pornography bill that was just tabled by the government. If that is not an intrusion into the private sector, I do not know what is.

**Mr. Kindy:** Do you feel that this government has had Conservative policies, or not really Conservative policies, because—

**Mr. Whiteside:** No, I think it is governments. I wish it was one party—

**Mr. Kindy:** Yes.

**Mr. Whiteside:** —then we could go out and sort of campaign for the other party. But it seems to be a desire of governments to control as much as they can control. And so under the Liberals, there was a tremendous gathering of power, if you will, to the state. And we have noticed under the Conservative government that acquisition or the grabbing of power is still continuing.

**Mr. Kindy:** So you feel that we should move rather in the other direction and give less power to the government?

**Mr. Whiteside:** If you want to have a free society. I mean, it all depends on your goals of course, but we believe that we should have a democratic society that is open, free, responsible. And we believe that the best way for that to happen is to go in the other direction.

**Mr. Kindy:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Kindy.

I am wondering, Prof. Flaherty, if you have a question or two you would care to put.

**Prof. D. Flaherty (Consultant to the Committee):** I would like to ask a question, Mr. Rock, about the connection you draw between the Southam case with the language about the reasonable expectation of privacy and the Privacy Act itself. Then more particularly, whether your organization has had any concern about the so-called electronic surveillance in the workplace, the federal workplace or any other part of the workplace, which is sort of a physical privacy issue and whether you can see any connection between that kind of physical privacy issue and the data protection problems that the Privacy Act generally addresses.

**Mr. Rock:** Yes, in the Southam case the court spoke of the principle of reasonable expectation of privacy. Now exactly what that means in each case we do not know, but the court did say privacy is not restricted to places or to people or to things. So it is an intrinsic thing that will have to be determined by the court and, hopefully, with the assistance of Parliament through good legislation over time.

[Traduction]

**M. Whiteside:** Nous trouvons amusant que ce gouvernement, alors qu'il avait exprimé le désir de ne pas s'immiscer dans les affaires privées, et notamment dans celles du secteur privé, passe son temps à adopter des lois qui renforcent la présence de l'État dans tous les domaines. Il suffit de se reporter au projet de loi de lutte contre la pornographie qui vient d'être déposé par le gouvernement. S'il ne s'agit pas ici de s'immiscer dans les affaires du secteur privé, je me demande ce que c'est.

**M. Kindy:** Estimez-vous que ce gouvernement a eu jusqu'ici une politique conservatrice, ou au contraire insuffisamment conservatrice...

**M. Whiteside:** Non, je pense que ce sont tous les gouvernements. Si c'était simplement un parti...

**M. Kindy:** Oui.

**M. Whiteside:** ... nous pourrions alors faire campagne pour l'autre. Mais c'est une tendance de tous les gouvernements, à vouloir étendre leur emprise. On a assisté, sous les libéraux, à une concentration énorme de pouvoir entre les mains de l'État. Et cette évolution se poursuit sous les conservateurs.

**M. Kindy:** Pensez-vous que nous devons alors nous engager dans la direction opposée, c'est-à-dire donner moins de pouvoir à l'État?

**M. Whiteside:** Si vous voulez une société libre, oui. Tout dépend évidemment des objectifs que vous poursuivez; mais nous avons foi dans la notion de société démocratique, ouverte, libre et responsable. Le meilleur moyen d'y parvenir est de s'engager effectivement dans l'autre direction.

**M. Kindy:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Kindy.

Avez-vous une question ou deux à poser, professeur Flaherty?

**Le professeur D. Flaherty (consultant auprès du Comité):** J'aurais une question à poser, monsieur Rock, sur ce rapport que vous établissez entre le cas Southam, à propos de cette protection raisonnable de la vie privée, et la Loi sur la protection des renseignements personnels elle-même. De façon plus précise, j'aimerais savoir si votre fédération s'inquiète de la possibilité que l'on a maintenant de mettre en place des systèmes de surveillance électronique sur les lieux de travail, qu'ils soient régis par la loi fédérale ou non, puisque cela touche en quelque sorte à la personne privée physique, et j'aimerais savoir si vous faites le rapport avec la question de la protection des renseignements personnels comme il en est question dans la loi.

**M. Rock:** Oui, effectivement dans l'affaire Southam, la Cour a reconnu le principe de vie privée. Ce que cela veut dire en l'espèce, et dans chaque cas nous ne le savons pas, mais la Cour n'a pas tenu à limiter l'application de cette notion aux lieux, aux personnes ou aux choses. Il appartiendra donc aux tribunaux de préciser, et nous espérons que le Parlement les aidera, en adoptant des lois bien faites.



[Text]

What that means to the Privacy Act is that the act is going to have to conform with what the court says is reasonable expectation of privacy. And in terms of electronic surveillance, I can give you my opinion were I a judge, if a person were listening to my conversations or taking video pictures of me in the workplace. I am of the opinion that this is an invasion of my reasonable expectation of privacy.

• 0940

Now, if that were done with consent, then I would think not. I can think of situations where consent may well be required for certain types of productivity, safety or security, but generally speaking, that would be my answer.

**Ms Young:** I could add to that as well. In terms of Southam and the specific proposals, what we are saying is, in order to come up to the expectation of what is private for an individual, to tighten up the information collection practices such that when a person fills out his census form he knows how far it is going to go; so he knows when he applies for a security clearance what information is going to be gathered, how it is going to be gathered and how it is going to be used; so whenever that person consents to giving information he knows what he is consenting to exactly. He does not have to worry that suddenly this information is going to be transferred to another department for another purpose. What we are trying to do is build up a model whereby information collection practices and retention is fair.

**Prof. Flaherty:** Yes. Just as a matter of information, the electronic surveillance issue ties in cameras, wire-tapping, tape recorders, and then the computer itself, so you can actually totally wire somebody who is working on airline reservations and produce a profile of their work at the end of the day. It seems to me there is some possibility that you can have a tie-in between a physical privacy issue and a data protection issue when a lot of personal information is collected. It is an interesting example of how the general privacy issue and the data protection parts of the Privacy Act can be made to mesh, it seems to me.

Thank you, Mr. Chairman.

**Ms Young:** As with the postal workers as well.

**The Chairman:** Thank you. I have one short question, and then Mr. Rosen has a question as well.

When you prepared your brochure in June 1985, you listed as one of the recent assaults on our rights and freedoms the newly formed Canadian Security Intelligence Service. Can you tell us now, with an additional year's experience, whether or not your concerns at that time have been justified?

**Mr. Whiteside:** Yes, we believe they have been justified.

[Translation]

Ce que cela signifie par ailleurs, du point de vue de la Loi sur la protection des renseignements personnels, c'est que celle-ci devra tenir compte de cette nouvelle décision de la Cour, et de cette reconnaissance de la notion de vie privée. Pour ce qui est des systèmes de surveillance électronique, je crois que si j'avais à en juger, le fait d'écouter les conversations de quelqu'un ou de le filmer sur son lieu de travail me paraît être une violation de la sphère privée.

Mais bien sûr, tout est différent, si l'intéressé a donné son accord. Je peux d'ailleurs imaginer certaines situations où cela devienne nécessaire, pour des raisons de productivité, de sécurité ou de sûreté, mais de façon générale, voilà comme je vois les choses.

**Mme Young:** Peut-être pourrais-je ajouter quelque chose. Je reviens à l'exemple de l'affaire Southam et à ce que nous proposons; nous demandons, afin que cette notion de vie privée soit effectivement respectée, que l'on définisse clairement dans quelles conditions les renseignements peuvent être collectés, afin que les particuliers—au moment par exemple, où ils remplissent les formulaires du recensement—sachent exactement ce à quoi ils s'exposent; pour qu'ils sachent, lorsqu'une enquête sécuritaire est faite, de quel type d'information il va s'agir, comment elle va être recueillie et utilisée; ainsi, lorsque le particulier consent à ce que l'information soit transmise, il sait exactement ce à quoi il consent. Il sait alors notamment qu'il n'a pas à craindre que cette information soit subitement communiquée à un autre ministère, et utilisée à d'autres fins. Nous faisons donc ici un certain nombre de propositions pour que toutes ces techniques de collecte et de conservation de l'information ne donnent lieu à aucune injustice.

**M. Flaherty:** Très bien. Tous ses dispositifs de surveillance électronique font intervenir des caméras, des tableaux d'écoute, des enregistreurs, et parfois même des ordinateurs; vous arrivez comme cela à enserrer complètement quelqu'un dans un réseau de surveillance, qui vous permettrait à la fin de la journée de donner un profil exact du mode de travail d'un agent de réservation d'une compagnie aérienne par exemple. Il y a donc un lien entre cette question de la protection physique de la vie privée, et de la protection des renseignements personnels, lorsque l'on a besoin de beaucoup de renseignements. L'exemple est intéressant, et montre à quel point cette question très générale de la vie privée, et celle de la protection des renseignements personnels, dans le sens où l'entend la loi, peuvent être étroitement imbriquées.

Merci, monsieur le président.

**Mme Young:** Comme dans le cas des postiers, par exemple.

**Le président:** Merci. J'aurais une question brève à poser, et ensuite M. Rosen posera sa question.

Lorsque vous avez rédigé votre brochure au mois de juin 1985, vous avez cité le Service canadien du renseignement de sécurité, récemment créé, comme un exemple d'atteinte à nos droits et libertés. Une année s'est écoulée, l'expérience vient-elle confirmer vos appréhensions?

**M. Whiteside:** Je pense que oui.

[Texte]

**The Chairman:** In what way, Mr. Whiteside?

**Mr. Whiteside:** The legislation is much too broad, with too sweeping powers. Our associations in B.C., of course, are challenging the Canadian Security Intelligence Service in terms of court procedures and withholding information and things of this nature. We are also concerned that the Leitrim facility just outside Ottawa has no legislative authority and is still operating.

**The Chairman:** What is that?

**Mr. Whiteside:** The Leitrim facility is the information-gathering service with the electronic devices that can take signals from the air and intercept telephone conversations, etc. That has never been subject to any parliamentary approval, and we think that is a mistake.

**The Chairman:** That is not part of CSIS, though, is it?

**Mr. Whiteside:** No, it is not part of CSIS, but we argue that it is security intelligence activity with which we are concerned.

**The Chairman:** Okay. When that CSIS bill was going through, there was an attempt to put quite a few checks and balances on it in terms of an inspector general, in terms of the review committee headed by Mr. Atkey, who appeared before us. Tomorrow we have the Solicitor General and people from CSIS coming before the committee, so we are going to be questioning them.

**Mr. Whiteside:** I am sure you will find everything fine.

**The Chairman:** I think they will probably tell us that they believe the checks and balances are working, including the civilian—

**Mr. Whiteside:** Of course, but there is nobody else to look at it to find out if it is true.

**The Chairman:** Do you have any hard evidence or example that it is not working?

**Mr. Whiteside:** Of course, we cannot have hard evidence if no one will give evidence. If every time we ask what the evidence is they say they cannot give it to us, we are blocked.

**The Chairman:** Yes, but you have not had citizens coming forth to your human rights associations or your member associations and giving you examples of abuses.

**Mr. Whiteside:** I think probably the current cases dealing with the Sikhs might be very revealing in this regard. We are finding from our associations some concern being registered as to whether these are really harassment cases or actual terrorist cases. We do not know yet.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Rosen, you have a question.

• 0945

**Mr. Philip Rosen (Research Officer, Library of Parliament):** I understand that your access to information centre has conducted a study of the use of and views on the Access to

[Traduction]

**Le président:** En quoi, monsieur Whiteside?

**M. Whiteside:** Nous pensons que la loi donne beaucoup trop de pouvoirs à cette institution. Nos associations de Colombie-Britannique, vous le savez sans doute, sont en procès avec le Service canadien du renseignement de sécurité, pour des questions précisément de détention d'information. Nous trouvons également inquiétant que l'on continue à utiliser les services de Leitrim, juste à l'extérieur d'Ottawa, sans qu'aucune autorisation légale ait été donnée à ce sujet.

**Le président:** De quoi s'agit-il?

**M. Whiteside:** L'installation Leitrim est un service de collecte de renseignements, utilisant des systèmes électroniques permettant de capter les ondes et d'intercepter les conversations téléphoniques etc. On n'a jamais demandé au Parlement son approbation, et nous estimons que c'est une erreur.

**Le président:** Cela ne fait pas partie du SCRS?

**M. Whiteside:** Non, mais c'est tout de même du travail de renseignement, et nous nous en inquiétons.

**Le président:** Très bien. À l'époque où nous discutons du projet de loi sur le SCRS, l'on a essayé de parer aux abus possibles, en créant un poste d'inspecteur général, et un comité de surveillance présidé par M. Atkey, qui a d'ailleurs comparu devant le Comité. Nous recevons demain le solliciteur général et les représentants du service en question, et nous allons certainement les interroger là-dessus.

**M. Whiteside:** Je suis sûr qu'ils s'arrangeront pour que vous trouviez tout très bien.

**Le président:** Ils nous diront certainement que les garde-fous fonctionnent comme il convient, y compris, dans le domaine civil...

**M. Whiteside:** Bien sûr, mais personne d'autre n'est là pour vérifier que ce qu'ils disent est vrai.

**Le président:** Est-ce que vous avez là des preuves, ou des exemples?

**M. Whiteside:** Nous n'avons pas de preuve absolue, puisque l'on refuse de nous communiquer toute information. C'est ce que l'on nous répond à chaque fois que nous demandons quoi que ce soit. C'est l'impasse totale.

**Le président:** Mais personne, ni aucune de vos associations de défense des droits de la personne, n'est jamais venue se plaindre à vous en vous citant des exemples d'abus.

**M. Whiteside:** Toute cette affaire des Sikhs va peut-être être extrêmement révélatrice à ce sujet. Selon certaines de nos associations membres, il faudrait savoir s'il s'agit de harcèlement ou de véritable terrorisme. Nous ne savons toujours pas.

**Le président:** Merci.

Monsieur Rosen, vous vouliez poser une question.

**M. Philipp Rosen (documentaliste, Bibliothèque du Parlement):** Je crois savoir que votre centre d'information sur l'accès a fait une étude sur l'utilisation et les perceptions de la



[Text]

Information Act. I am wondering if you could tell us what the results of the survey were and if it would be possible for you to table a copy of the report resulting from the survey if it is ready now or when it is ready later.

**Mr. Whiteside:** To answer your first question, no, we are not prepared to give information at this particular point in time. As to the second question, yes, as soon as the results are tabulated, we will present them.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Whiteside, Mr. Rock and Ms Young. Because we have not asked a lot of questions does not mean we are not interested. It is because we have heard enough witnesses now and I think the picture is starting to fill out for us. We are able to concentrate our questioning a bit more. We do appreciate you not only preparing a brief but taking the time to respond to our personal invitation to appear. Thank you.

**Mr. Whiteside:** Thank you.

**The Chairman:** Our next group is from the Canadian Historical Association. I invite Professors Armstrong and Durocher to take the chair.

Prof. Durocher, could you kindly put on the record a little bit of information about your association and then summarize or highlight your report? We will then go into questions. Thank you very much for coming.

**M. René Durocher (professeur à l'Université de Montréal et président de la Société historique du Canada):** Merci, monsieur le président.

Je suis accompagné ce matin de mon collègue, Christopher Armstrong, professeur à l'Université York et président du comité des archives de la Société historique du Canada.

La Société historique du Canada compte 1,600 membres et elle représente l'ensemble des historiens professionnels du Canada. Nous sommes évidemment particulièrement intéressés à proposer des modifications aux lois qui sont à l'étude présentement, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Notre objectif est de rendre plus accessibles à tous les citoyens les renseignements contenus dans les documents de l'administration fédérale. Nous proposons des modifications à l'administration de la loi, des modifications qui auraient pour effet de réduire ce que nous avons appelé le *bureaucratic discretion*. Elles pourraient également réduire le temps et l'effort nécessaires pour avoir accès à l'information, ce qui amènerait des économies et une simplification des procédures, tant pour l'administration que pour les citoyens, en particulier pour les chercheurs pour qui le temps et les énergies qu'ils doivent consacrer à l'accès à l'information sont des denrées extrêmement précieuses.

Dans notre mémoire, nous avons mis en relief un certain nombre de problèmes, des problèmes généraux, mais aussi des problèmes très concrets dans notre expérience de chercheurs qui résultent de cette loi qui est en vigueur depuis trois ans.

[Translation]

Loi sur l'accès à l'information. Vous pourriez peut-être nous dire quels sont les résultats des sondages et peut-être pourriez-vous aussi déposer en temps utile un exemplaire du rapport résultant de ce sondage.

**M. Whiteside:** Pour répondre à votre première question, non, nous ne sommes pas encore prêts à vous donner ces renseignements. Quant à la deuxième question, oui, dès que les résultats auront été colligés, nous les présenterons.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Whiteside, monsieur Rock et madame Young. Ce n'est pas parce que nous n'avons pas posé beaucoup de questions que nous ne sommes pas intéressés par ce que vous avez à dire, au contraire. Nous avons cependant déjà entendu suffisamment de témoins pour avoir une bonne idée de l'ensemble. Nous voulons maintenant poser des questions de plus en plus précises. Nous apprécions à sa pleine valeur le fait que vous n'avez pas seulement pris le temps de préparer un mémoire, mais que vous avez aussi pris le temps de répondre à notre invitation. Merci.

**M. Whiteside:** Merci.

**Le président:** Notre prochain groupe nous vient de la Société historique du Canada. J'invite les professeurs Armstrong et Durocher à s'avancer.

Monsieur Durocher, vous pourriez peut-être nous renseigner un peu sur votre association pour ensuite nous présenter les grandes lignes de votre rapport. Nous passerons ensuite aux questions. Merci beaucoup d'être venus.

**Mr. René Durocher (Professor, University of Montreal and Chairman, the Canadian Historical Association):** Thank you, Mr. Chairman.

With me this morning is my colleague, Christopher Armstrong, who is professor at York University and also the chairman of the Archives Committee of the Canadian Historical Association.

The Canadian Historical Association has some 1,600 members and represents all of Canada's professional historians. Of course, we are particularly interested in suggesting amendments to the legislation being examined right now, the Access to Information Act and the Privacy Act.

Our objective is to make the information contained in the federal administration's documents more accessible to all citizens. We suggest amendments to the administration of the act and their effect would be to decrease what we call *bureaucratic discretion*. They could also decrease both the time and effort necessary to gain access to information which would translate into savings and a simplifying of procedure both for the administration and for citizens in general and more particularly for those researchers for whom the time and energy they must spend gaining access to information are extremely valuable commodities.

In our brief, we have pointed out a certain number of problems, general problems, but also very concrete problems stemming from our experience as researchers and which are

## [Texte]

Notre première recommandation a trait à l'admissibilité de ceux qui pourraient se prévaloir de la Loi sur l'accès à l'information. Nous estimons que toute personne qui en fait la demande et qui accepte de payer les coûts nécessaires devrait pouvoir se prévaloir de la Loi sur l'accès à l'information. Il serait bien difficile d'empêcher des gens qui ne sont pas citoyens canadiens ou qui ne sont pas immigrants reçus de demander, par personne interposée s'il le faut, l'accès aux documents.

Le deuxième point que nous avons mis en relief a trait aux documents confidentiels du Conseil privé. Bien entendu, nous sommes d'accord qu'un certain nombre de documents doivent être protégés d'une manière un peu particulière, en particulier ceux du Conseil privé. Cependant, il nous semble que l'article 69 de la présente loi est beaucoup trop large et qu'il donne lieu à une interprétation un peu arbitraire de ce qui relève vraiment des documents confidentiels du Conseil privé. Il me semble qu'il faudrait essayer de limiter un peu ces privilèges du Conseil privé afin de permettre aux chercheurs de faire leur travail convenablement, tout en respectant ce qui doit l'être.

• 0950

Le troisième point est d'une grande importance. Il s'agit de la possibilité d'avoir accès à l'ensemble des documents de tous les services, agences et ministères du gouvernement. Il y a des ministères et des agences qui contrôlent des documents qui sont vraiment de nature historique, qui datent de très loin dans le passé. Il nous semble qu'il serait à l'avantage de tout le monde, y compris l'administration fédérale et le gouvernement, que les documents gouvernementaux soient d'office transférés sous l'autorité des Archives publiques du Canada lorsqu'ils ne sont plus actifs. Plus encore, non seulement devraient-ils être transférés à l'archiviste du Canada, mais l'archiviste du Canada devrait donner son autorisation pour la destruction de dossiers ou de documents gouvernementaux. C'est extrêmement important, parce qu'une fois qu'un document est détruit, il l'est pour toujours. Si ce sont des pièces importantes, jamais on ne pourra faire l'histoire de tel ou tel aspect de la vie publique canadienne. L'archiviste du Canada est la personne la mieux placée pour prendre ce genre de décisions. Il y a des documents qu'on veut détruire aujourd'hui parce qu'on ne veut pas qu'ils soient communiqués à quiconque. Mais qui nous dit que dans 25 ou 50 ans, nos mentalités, nos moeurs, nos lois n'auront pas évolué de façon telle que ces choses nous paraîtront tout à fait communicables? Donc, il ne faut pas détruire les documents sans tenir compte de l'avenir, sans se demander si, dans 25 ou 50 ans, ces documents-là ne seront pas extrêmement précieux. Ceux qui peuvent le mieux faire ce genre de travail dans l'administration fédérale, ce sont précisément l'archiviste du Canada et ceux qui l'entourent. C'est la mission qui lui a été confiée.

Bien sûr, il y a la future Loi sur les archives qui est à l'étape de la deuxième lecture et qui sera peut-être adoptée éventuellement, comme nous le souhaitons, mais il y a une harmonisation

## [Traduction]

the result of this legislation which has been in force for three years already.

Our first recommendation concerns the eligibility of those who want to use the Access to Information Act. We believe that anyone making the request and accepting to pay the necessary costs should be able to use the Access to Information Act. It would be very difficult to prevent people who are not Canadian citizens or who are not landed immigrants to request, through a third party if necessary, access to documents.

The second point we make concerns Privy Council confidential documents. Of course, we agree that a certain number of documents must be protected a bit differently, and more particularly those from the Privy Council. However, it seems to us that clause 69 of the present legislation is far too broad and that it leads to a slightly arbitrary interpretation of what really constitutes a Privy Council confidential document. It seems to me we should try to limit those Privy Council privileges a bit to allow researchers to do their work properly while respecting what must be shown respect.

The third point is extremely important. This is the possibility of having access to all documents of all services, agencies and ministries of the government. There are ministries and agencies controlling documents which are really historical in nature and which go very far back into the past. It seems to us it would be to everyone's advantage, including that of the federal administration and government, that government documents be automatically transferred and put under the authority of Public Archives Canada when they are no longer active. Moreover, not only should they be transferred to the dominion archivist, but the latter should give his authorization for the destruction of government documents or dockets. It is extremely important because once a document is destroyed, it is gone forever. If you are dealing with major documents, you will never be able to get the historical makeup of such or such an aspect of Canadian public life. The dominion archivist is the person in the best position to make that kind of decision. There are documents that we want destroyed today because we do not want them to be communicated to anyone. But who is to tell whether in 25 or 50 years, our mentality, our morality and our legislation will not have evolved in such a way that those things will then appear to be easily communicated? So we should not destroy documents without taking a look at the future or without wondering whether in 25 or 50 years those documents might not be extremely valuable. Those who can best do that kind of work inside the federal administration are very precisely the dominion archivist and those working for him. That is the mission he was given.

Of course, there is the future legislation on Archives which is now in second reading and which might eventually be passed, as we would like it to be, but there must be harmoniza-



## [Text]

à faire entre la Loi sur l'accès à l'information et cette future Loi sur les archives.

Nous voulons soulever deux questions un peu plus pratiques quant à la Loi sur l'accès à l'information. Premièrement, il y a le respect de délais raisonnables pour communiquer ou refuser de communiquer l'information. Il y a des dispositions dans la loi à cet égard, mais il nous semble que cela doit être resserré et que les délais doivent être strictement respectés. Encore une fois, c'est d'une grande importance. Quand on fait de la recherche, on ne peut pas attendre pendant un an, deux ans à se faire dire: Oui, non, peut-être, on verra... Il doit y avoir des délais raisonnables et on devrait être obligé de les respecter.

• 0955

Il y a aussi les coûts de l'accès à cette information-là. Bien sûr, une telle loi entraîne des coûts. Les citoyens qui veulent bénéficier de ces lois doivent payer dans une certaine mesure, mais cette mesure doit être raisonnable. Par exemple, pourquoi demander 25c. par photocopie, alors qu'on sait que cela coûte 5c. ou, à la limite, 10c. dans n'importe quelle organisation commerciale? Je pense que c'est peut-être un peu abusif. Il est peut-être aussi abusif de demander des sommes pour ensuite refuser de communiquer l'information demandée. On ne devrait pas faire payer une marchandise qui n'a pas été livrée.

Quant à la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui doit être harmonisée avec la Loi sur l'accès à l'information, nous sommes bien d'accord sur ses principes. Cependant, il nous semble que la protection des renseignements personnels, ce n'est pas un absolu. La loi ne la voit pas non plus comme un absolu. Là encore, il faudrait préciser un certain nombre de choses pour que les renseignements personnels puissent être communiqués à moins que ce ne soit *an unjustified invasion of personal privacy*. Il faut définir ce qu'est le *unjustified invasion of personal privacy* et le définir de façon raisonnable et raisonnablement limitée, parce qu'il y va de l'intérêt public dans certains cas. L'intérêt public doit être mis en équilibre avec la protection de la vie personnelle.

De plus, dans le traitement de ces dossiers, il y a un problème qui se pose lorsqu'on demande de faire la preuve que les documents qu'on demande ont trait à une personne décédée depuis 20 ans et de faire la preuve qu'elle est décédée depuis 20 ans. Vous comprenez que, pour des chercheurs, c'est extrêmement difficile. On demande donc que la loi soit révisée de manière à ce que les renseignements personnels puissent être communiqués lorsque quelqu'un est décédé depuis 10 ans ou encore lorsqu'il est né il y a au moins 100 ans. Il est souvent plus facile d'obtenir la date de naissance. On imagine qu'après 100 ans, on pourrait communiquer un certain nombre de renseignements.

Je me permets de résumer brièvement en disant que nous croyons que nos propositions rejoignent l'intention du législateur qui a inscrit lui-même à l'article 2 de la Loi sur l'accès à l'information:

2.(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les

## [Translation]

tion between the legislation on Access to Information and this future legislation on our archives.

We would also like to raise two slightly more practical questions concerning the Access to Information Act. First, there is the question of respecting a reasonable deadline for communicating or refusing to communicate information. There are provisions in the legislation in that respect, but it seems to us it should be tightened up and that the deadlines should be quite strictly observed. Once more, it is of the highest importance. When you are doing research, you cannot wait out a year or even two years to hear someone tell you: yes, no, maybe, we will see... There have to be reasonable notice and time frames and observance should be enforced.

Then you have the costs to get that information. Of course, such legislation does entail costs. Those citizens who want to avail themselves of such legislation have to pay, up to a certain point, but that point has to be reasonable. For example, why ask for 25 cents per photocopy when everyone knows that it costs 5 cents or, at the most, 10 cents, in any commercial organization? I think that is a slight form of abuse. And perhaps it is also abusive to ask for the money and then refuse to hand over the information requested. You should not be forcing people to pay for goods that are not delivered.

As for the privacy legislation, which should be harmonized with the Access to Information Act, we are quite in agreement on the principles. However, it would seem to us that protecting personal privacy is not something absolute. It is not seen as such in the legislation, either. Once again, a certain number of things should be specified so that information of a personal nature could be communicated unless one is dealing with *an unjustified invasion of personal privacy*. This *unjustified invasion of personal privacy* must be defined and defined in a reasonable way with reasonable limits because, in certain cases, the public interest is at stake. Public interest must be balanced out against protection of one's privacy.

Moreover, in these cases, you do get a problem when you ask to prove that the documents you are requesting deal with a person deceased for 20 years and it must be proven that person has been deceased for 20 years. You will understand that can be extremely difficult for researchers. We are therefore asking that this legislation be reviewed so that personal information may be communicated when a person has been dead 10 years or born at least 100 years ago. It is often easier to find the date of birth. One can imagine that after 100 years certain information can be communicated.

I would, then, briefly summarize and state that we believe our suggestions are in agreement with the intent of the legislator who drafted clause 2 of the Access to Information Act with the following wording:

2.(1) The purpose of this act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance

*[Texte]*

exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendant du pouvoir exécutif.

Nous croyons que notre mémoire va dans le sens des intentions du législateur telles qu'exposées à l'article 2 de la Loi sur l'accès à l'information.

Thank you, Mr. Chairman. We will be very glad to hear your comments and answer your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Prof. Durocher. Is it always a delight to read a disciplined brief and hear from a disciplined mind.

Prof. Armstrong, do you have any opening comment you would care to make?

**Professor Christopher Armstrong (York University, Canadian Historical Association):** No, I think Prof. Durocher has said all that we need to very well. Thank you.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Allmand.

**M. Allmand:** Vous nous avez dit au début combien de membres votre association comptait. Avez-vous essayé de déterminer jusqu'à quel point les membres de votre association ont utilisé la Loi sur l'accès à l'information? Avez-vous fait un sondage sur cette question?

• 1000

**M. Durocher:** Non, nous n'avons pas fait de sondage officiel sur cette question, mais nous savons que plusieurs de nos membres ont utilisé cette Loi sur l'accès à l'information. Quelquefois ils ont rencontré des difficultés; on en mentionne quelques cas ici. Mais quelquefois aussi cette loi les a beaucoup aidés dans leurs recherches. Il y a des cas heureux mais on en parle un peu moins. Il y a des occasions où la loi fonctionne bien et rend des services. Mais on n'a pas fait d'enquête systématique.

**M. Allmand:** Etes-vous d'avis que les citoyens sont mieux servis depuis que la loi est votée? Est-elle utile aux citoyens ou apporte-t-elle plus de problèmes que d'assistance dans leur travail?

**M. Durocher:** Non. Il est toujours avantageux de disposer d'une loi qui définit les droits de tous et chacun. Autrefois, on devait souvent dépendre de contacts personnels: chercher un fonctionnaire qui voulait bien collaborer. Donc, il y avait une part d'arbitraire dans tout cela. Mais cette loi accorde des droits à ceux qui ont de bonnes raisons de demander l'accès à l'information. En ce sens, c'est un progrès certain.

Maybe Chris could add something on this.

**Mr. Allmand:** Before you do maybe I could . . . Before this law a lot of excellent history was written in this country—

**Prof. Durocher:** Yes.

*[Traduction]*

with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

We believe our brief is in accordance with the intent of the legislator as set out in clause 2 of the Access to Information Act.

Merci, monsieur le président. Nous serons heureux d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Durocher. C'est agréable de lire un mémoire rigoureux et d'entendre un esprit que ne l'est pas moins.

Monsieur Armstrong, vous avez quelque chose à nous présenter?

**M. Christopher Armstrong (Université de York, Société historique du Canada):** Non, je crois que M. Durocher a tout dit et qu'il l'a fait très bien. Merci.

**Le président:** Merci.

Monsieur Allmand.

**Mr. Allmand:** You have told us how many members you had in your association. Have you tried to determine how much the members of your association have used the Access to Information Act? Have you made any surveys on this?

**Mr. Durocher:** No, we have not conducted any official survey on that, but we do know that many of our members have used the Access to Information Act. They have sometimes met with difficulties; we mention a few of those cases in here. But sometimes, this act has been an enormous help in their research. There are successful cases, but we do not talk as much about them. On occasion, the act does work out well and is of service. But we did not do any kind of systematic enquiry.

**Mr. Allmand:** Do you think Canadians are better served since this legislation was passed? Is it useful to Canadians or is it more of a hindrance than a help in their work?

**Mr. Durocher:** No. It is always better to have legislation defining everyone's rights. Before that, we often had to depend upon personal contacts: look for a civil servant who was in a mood to help. So it was arbitrary to appoint. But this legislation grants rights to those who have good reasons to request access to information. In that way, it certainly is progress.

Peut-être Chris aura-t-il quelque chose à y ajouter.

**M. Allmand:** Avant de le faire, peut-être que je pourrai . . . Avant que cette loi ne soit adoptée . . . les historiens ont beaucoup écrit, et excellemment . . .

**M. Durocher:** Oui.



[Text]

**Mr. Allmand:** —without the law, and I am just wondering whether it has really been of assistance to historians trying to do their work. Has there been any significant change by having such a law? We were led to believe it would. When the journalists came before us they felt the use of the law to them has been very marginal because of the long delays. In your case of course you can tolerate long delays.

**Prof. Durocher:** Much longer.

**Mr. Allmand:** But what is your assessment on its usefulness to historians in doing their work?

**Prof. Armstrong:** I think there is a division of opinion to some small degree within the professional researchers in this country. Some of our members in fact think that a rule like a 30-year rule or a 50-year rule is a good thing because then people do not throw them away. They have a feeling that the fact that they now are supposed to be handed to the archives immediately when their operational significance ceases means that there may be shredders humming away in government departments that we do not know about.

But I think most of our members take the same point of view as René Durocher has just expressed, that this is a good law. It has not produced a lot yet. As you say, historians work very slowly, and it takes a long time for publications to come out which would have been the result of information obtained under the access act.

But I think that is beginning. There were unfortunate cases, as Prof. Durocher has referred to, in which certain historians got access to records from, say, departments like External Affairs because they had good contacts there and were trusted whereas other people, who were thought not to have the same sort of qualifications or reliability, could find themselves excluded. It is difficult to document, but certainly there was some feeling that was so.

Similarly our members, as our brief indicates of course, have had some problems with the security and law enforcement agencies. I think the answer was that before there was such an act there was largely simply a stone wall erected and matters were closed for security reasons or law enforcement reasons without any recourse. Now the fact that our members are making some use of this act and making some complaints about its functioning indicates that we do think that it is very necessary and that it will produce more, especially I suppose if it were amended in the directions we have suggested.

**Prof. Durocher:** May I just add to that?

L'application de la loi est un autre aspect important. Quand toutes les agences, ministères et sociétés de la Couronne seront obligés de produire des calendriers de conservation, de «lister» leur matériel, ils pourront rendre un grand service. Selon l'esprit de cette loi, toutes les agences seront obligées de développer progressivement un système de conservation de

[Translation]

**M. Allmand:** ... sans pouvoir compter sur cette loi et je me demandais tout simplement si vraiment elle avait été d'une utilité quelconque pour les historiens qui cherchaient tout simplement à faire leur travail. Y a-t-il eu des changements importants à cause de cette loi? On nous a dit que ce serait le cas. Les journalistes qui ont comparu devant nous ont dit qu'ils avaient l'impression que d'avoir recours à cette loi leur était d'une utilité tout à fait marginale à cause de tous les retards que cela entraînait. Évidemment, dans votre cas, vous pouvez tolérer des délais plus longs.

**M. Durocher:** Beaucoup plus longs.

**M. Allmand:** Mais quant à son utilité pour les historiens qui essaient de faire leur travail, quelle est votre évaluation?

**M. Armstrong:** Je crois que les avis sont partagés parmi les chercheurs. Certains de nos membres ont l'impression qu'un règlement comme celui des 30 ou des 50 ans est une bonne chose parce que les gens ne jettent alors pas leurs documents. Ils ont l'impression que puisqu'on est maintenant obligés de remettre tous ces documents aux archives dès qu'ils ont perdu leur «signification opérationnelle», dans chaque ministère il y a un petit recoin où des gens passent leur temps à déchirer des tas de papiers dont nous ne savons absolument rien.

Mais je crois que la plupart de nos membres estiment comme René Durocher, que c'est une bonne loi. On n'a pas encore vu énormément de résultats jusqu'ici. Comme vous le disiez, les historiens travaillent très lentement et il faut longtemps avant que ne soit publié un document rédigé à partir de renseignements obtenus grâce à la Loi sur l'accès à l'information.

Mais je crois que ce n'est qu'un début. Il y avait des cas malheureux, comme le professeur Durocher l'a dit, où certains historiens avaient accès à des dossiers d'un ministère, par exemple, comme celui des affaires extérieures parce qu'ils y avaient de bon contacts, qu'ils leur faisaient confiance tandis que d'autres, qu'on ne tenait pas en si haute estime, étaient privés de tous renseignements. Il est difficile de documenter ce genre de cas, mais on avait nettement l'impression que cela se passait ainsi.

Comme nous le soulignons aussi dans notre mémoire, nos membres ont aussi eu certains problèmes avec les organismes de sécurité et la police. Je crois que la réponse à cela, c'est qu'avant l'adoption de cette loi, toutes ces portes étaient fermées d'office et il n'y avait aucun recours. Nos membres ont maintenant recours à cette loi et ont certaines plaintes à formuler en conséquence, ce qui signifie qu'elle nous semble tout à fait nécessaire et qu'elle nous sera encore plus utile, surtout si elle était modifiée dans le sens que nous avons proposé.

**M. Durocher:** Je peux ajouter quelques mots?

Enforcement is another very important aspect. When all agencies, departments and Crown corporations are under the obligation to produce conservation calendars and to list their material, then they will be rendering great services. In the spirit of this act, all agencies will be under the obligation to progressively develop a document conservation system. Eventually, historians and researchers will be well served.

## [Texte]

documents. Éventuellement, les historiens et les chercheurs seront bien servis.

• 1005

Cette dynamique de la nouvelle loi n'existait pas avant. Je pense qu'elle est importante.

**Mr. Allmand:** Ce Comité cherche à améliorer la loi et son administration.

Avez-vous eu l'occasion d'utiliser les services de la Commission sur l'accès à l'information? Avez-vous des suggestions à offrir? Voyez-vous des améliorations possibles? La Commission a-t-elle été utile? Avez-vous des recommandations à faire?

**Mr. Durocher:** Oui. Personnellement, je n'ai pas utilisé les services du commissaire à l'information. Mais on mentionne un certain nombre de gens, dans notre mémoire, qui ont eu à négocier avec cette administration. Une des recommandations suggère que le commissaire à l'information dispose de plus de pouvoirs. Ainsi il pourrait obliger les ministères et services à répondre aux demandes, dans des délais raisonnables. En cas de refus, les chercheurs pourraient faire appel de la décision dans des délais raisonnables. C'est un des aspects sur lesquels on insiste.

On souhaite également que la Commission mette un peu plus de pression, après trois ans, sur l'administration, pour qu'elle applique la loi. Qu'on le fasse de bonne foi, en respectant la philosophie sur l'accès à l'information.  
Maybe you can add something on this.

**Mr. Armstrong:** Il en est de même pour moi. Je n'ai pas utilisé la loi.

But our other members have. Their complaints revolve around—in practical administrative terms, since you ask about experience with the commissioner—three points, I suppose. Two are raised very specifically here: fees and delay. Fees are high. Sometimes applicants are asked to put up large sums of money in advance and then receive information which is virtually useless for research purposes.

An instance in point was a case of old RCMP records, which are now under the control of the Canadian Security Intelligence Service. The expectation of the researcher, who was asked for over \$1,000—even though these records dealt with the 1930s, when he received them, all of the names would have been stricken out. Of course, part of the point of the research was to look at what kind of individuals were under surveillance by the RCMP for subversive activities in the 1930s. So he decided that it was virtually useful to pay this money and receive something that would be of little value. That is the type of concern that we have.

It is a difficult problem because there is a privacy issue here too, which might be addressed by our suggestions about time after death or the expiry of a certain period of years.

## [Traduction]

This situation did not exist before this new law was passed. I think it is very important.

**Mr. Allmand:** This committee is trying to improve the legislation and its administration.

Have you ever had the opportunity to make use of the services offered by the Information Commissioner? Have you any suggestions to offer? Do you see any possible improvements? Has the Commissioner been used? Do you have any recommendations to make?

**Mr. Durocher:** Yes. Personally I have never used the services of the Information Commissioner. But, in our brief, we do mention a certain number of people who have had to negotiate with the Commissioner. One of the recommendations suggests that the Information Commissioner should have more powers. Thus, she would be able to force departments and other services to respond to requests within a reasonable timeframe. In case of refusal, the researchers could appeal the decision within a reasonable timeframe. That is one of the aspects we are insisting upon.

We would also wish that the Commissioner put a bit more pressure, after three years, on the government to enforce the legislation. It should be done in good faith keeping in mind the philosophy of access to information.  
Peut-être pourriez-vous ajouter quelques mots.

**Mr. Armstrong:** The same goes for me. I have not made use of this legislation.

Cependant, d'autres membres l'ont fait. Mais puisque vous voulez savoir ce qu'il en est des relations avec le commissaire à l'information en termes de pratiques administratives, les plaintes portent sur trois points, me semble-t-il. Deux de ces points sont soulevés de façon très précise: les frais et les retards. Les frais sont élevés. On demande parfois aux gens d'avancer de grosses sommes d'argent pour recevoir par la suite des renseignements qui sont inutiles, à toute fin pratique, pour leurs recherches.

Un bon exemple c'est le cas des vieux dossiers de la GRC qui sont maintenant sous la responsabilité du service canadien du renseignement de sécurité. On a demandé plus de 1,000\$ à ce chercheur pour certains renseignements se trouvant dans des dossiers qui remontaient aux années 30, mais il s'attendait à retrouver tout les noms rayés de la liste. Évidemment, un des buts de cette recherche était de voir quel genre de personnes la GRC surveillait pour activités subversives pendant les années 1930. Il a donc décidé que c'était virtuellement utile de payer ces fonds pour en retirer quelque chose qui ne serait pas très utile. C'est le genre d'inquiétudes que nous avons.

C'est un problème difficile parce qu'il y a aussi la question du respect de la vie privée qui entre en jeu et qu'on pourrait peut-être résoudre grâce à nos propositions concernant la date du décès ou une période d'un certain nombre d'années.



*[Text]*

The other issue, which our members I think have not had so much experience with but which is clear from the Information Commissioner's report, is this business of delay. The commissioner herself has recorded many well founded complaints of delay. She appears only to be able to report to the Minister responsible, and, if he does not do anything, that is the end of the matter.

Now, we would like to see something done which would move that forward. The difficulty is I think both in the way the law is written—I see that there is reason for that—and in what we take to be the Information Commissioner's conception of her office. This, of course, was a new office and she had to feel her way to some extent. But our members feel, as a result of their experience, that she defined her role in a very non-confrontational way. In other words, she decided to seek accommodation with other federal bureaucrats, rather than forcing issues in order to obtain access for applicants.

Now, that may have been the right tactic, when the law came into force. As Prof. Durocher says, a change in the spirit might help amongst federal civil servants. I listened to a member of the staff of the Treasury Board responsible, saying he thought that was necessary, just last week. So those are some of the very practical concerns that we have about this.

It is hard to know what to do about the latter point.

• 1010

We cannot order Ms Hansen to become confrontational, but to be plain with you, some of our members do feel, as is indicated in one of the footnotes to our brief . . . an applicant reported:

I am distinctly not impressed by the Information Commissioner's efforts. First, unconscionable delays. In one case they puttered about on an appeal for something like two years, sending off letters every six months or so, indicating that yes, they were still alive and their little bureaucratic wheels were spinning away.

Now, that is of course not necessarily an accurate perception of the Information Commissioner's efforts on this applicant's behalf; but that is the way in which one member of our association perceived the service he was receiving. So while we can accept some delay, I think there is a point at which unreasonable delay makes access useless to some considerable extent.

**Mr. Allmand:** As an association, have you tried to assist your members by providing them with helpful guidelines on how best to get the information, how to formulate their questions; or do you use lawyers? Do you provide some kind of self-help assistance to your members? I presume even for historians to start off cold to use this act would be pretty difficult. You could fumble around for a long time before you found out really how to put the right questions and so on. It seemed to me that associations like yours could be very helpful to your members in giving them, as a result of experience and

*[Translation]*

L'autre question qui n'a pas tellement incommodé nos membres mais qui ressort du rapport de la commissaire, c'est cette question des retards. La commissaire elle-même a tout un dossier de plaintes bien fondées à ce propos. Son seul pouvoir semble d'être de pouvoir en faire rapport au ministre responsable et, si ce dernier n'agit pas, on n'en parle tout simplement plus.

Il serait intéressant de trouver une solution à ce problème. C'est un problème à deux volets: tout d'abord, la façon dont la loi est rédigée, et j'en comprends la raison et il y a aussi l'idée que se fait la commissaire de son devoir. Evidemment, c'est une fonction tout à fait nouvelle et elle a dû chercher un peu sa voie. Cependant, d'expérience, nos membres ont l'impression que la commissaire n'a pas du tout voulu jouer le rôle de contestataire. En d'autres termes, elle a cherché le compromis avec les autres bureaucrates du gouvernement fédéral plutôt que de prendre parti pour ceux qui cherchaient à se prévaloir de la loi pour avoir accès à l'information.

C'était peut-être la bonne tactique à adopter immédiatement après l'adoption de la loi. Comme le dit M. Durocher, il serait peut-être utile que les fonctionnaires fédéraux changent un peu d'esprit. J'écoutais un responsable du Conseil du Trésor, la semaine dernière, nous dire qu'il croyait que c'était nécessaire. Voilà donc certaines des préoccupations très terre à terre que nous avons à ce propos.

C'est difficile de décider ce qu'il faut faire pour ce dernier.

Nous ne pouvons ordonner à M<sup>me</sup> Hansen d'être plus agressive, mais pour être tout à fait honnête, certains de nos membres estiment, comme l'indique l'une des notes en bas de page de notre mémoire . . . Voici ce que dit un requérant:

Les efforts de la commissaire à l'information ne m'impressionnent nullement. Tout d'abord, les retards sont inexcusables. Dans un cas, ils ont fait traîné un appel pendant environ deux ans, envoyant tous les six mois des lettres indiquant qu'ils étaient encore vivants et que leur petite carriole bureaucratique cahotait encore.

Ces quelques mots ne reflètent pas nécessairement de façon exacte les efforts entrepris par la commissaire à l'information au nom de ce requérant, mais voilà ce que pensait un de nos membres de ce service. Nous pouvons accepter certains retards, mais à un moment donné, je crois, tout retard excessif rend ces demandes inutiles pour une grande part.

**M. Allmand:** Votre association a-t-elle essayé d'aider ces membres en leur donnant des tuyaux sur la façon d'obtenir des renseignements, sur la façon de formuler leurs questions? Ou alors retenez-vous les services d'avocat? Aidez-vous vos membres en ce sens? Je suppose qu'il est très difficile, même à des historiens, de savoir comment manier cette loi. Vous pourriez faire du surplace pendant longtemps avant de découvrir quelles questions poser. Il me semble que des associations comme la vôtre pourraient beaucoup aider ses membres en leur donnant, à la suite de l'expérience que vous avez accumulée, des tuyaux, des directives, sur la façon

[Texte]

so on, guidelines, directives, assistance on how best to use the act. Have you thought of that; or are you doing that?

**Mr. Durocher:** Nous n'avons pas fait cela à ce jour. La loi est relativement jeune pour tous. Les historiens sont souvent très individualistes. Chacun fait ses expériences et travaille à son compte, le plus souvent. Mais la société est devenue beaucoup plus consciente de ces problèmes, précisément à cause de la nouvelle loi. Notre mémoire, de même que le mémoire auquel nous avons contribué pour la Loi sur les archives publiques, en témoigne. De plus, en préparant ces mémoires, les auteurs ont communiqué avec des collègues pour connaître leurs expériences. Ce mémoire a été discuté au sein du Conseil, au sein de nos comités. Une sensibilisation et une dissimulation de l'information se fait par ce genre de travail. Mais, monsieur le député, je prends bonne note de votre suggestion: il ne serait pas mauvais d'avoir une chronique dans notre Bulletin sur ce genre de questions. C'est une excellente suggestion.

**Mr. Allmand:** I ask that because we have found that in the United States there are small companies and lawyers and individuals who do nothing else but hire out their services in helping people with how best to use the act and save money in using it.

**Prof. Armstrong:** Much of our help in operating the act, which, as you say, to non-lawyers and the inexperienced is difficult, has come through the Public Archives of Canada, whose access co-ordinator has worked very well with access co-ordinators in other departments of government. They have done a great deal for us. Of course under the Privacy Act, subsection 8.(2) gives officials discretionary power to release information—personal information, in this case—to the Public Archives for archival purposes. But that is true of other information.

That is why, if we may put in a plug for legislation which I think will not be your responsibility . . . this is the new Public Archives bill. We have had great help from the archives' staff and the access co-ordinator there. We would like to see the Dominion Archivist and his staff given more authority to help researchers to do better; because I do not believe we want to begin using lawyers. Lawyers are very helpful but very expensive.

**Mr. Allmand:** My experience in talking to people before this committee and elsewhere is that there are some departments who really take the spirit of the act to heart and do their best to release information.

• 1015

There are others who look for every possible way to keep from releasing the information. If you do not formulate the question correctly, you will end up getting irrelevant material or no material. That is too bad. That is a very legalistic approach to administering the act. I think it varies from department to department. I am pleased to hear that the co-ordinator in the archives has been helpful.

[Traduction]

d'invoquer au mieux cette loi. Y avez-vous réfléchi? Le faites-vous?

**Mr. Durocher:** We have not done it yet. The act has not been in place for a very long time. And historians are often individualists. Each one sees what he can do and very often works for himself. But our association has become much more aware of these problems, precisely because of this new act. Our brief, as well as the brief we prepared for Bill C-95, the Public Archives Act, reflects this fact. Moreover, while drafting these briefs, their authors contacted colleagues who told them of their experiences. This brief was discussed by our board, our committees. And this is how we can raise the awareness of our members and disseminate information. But I take good note of your suggestion; an article in our newsletter on these questions could be useful. This is an excellent suggestion.

**Mr. Allmand:** Je vous pose cette question car nous avons découvert qu'il existait, aux Etats-Unis, de petites compagnies, des cabinets d'avocat ou des particuliers qui louent leurs services et qui ne font rien d'autre que d'aider les gens à démêler les méandres de cette loi et à leur faire économiser de l'argent.

**Mr. Armstrong:** Nous avons été aidé en cela, et comme vous le dites, il est très difficile à des profanes de savoir démêler les fils de cet écheveau, par les Archives publiques du Canada, où le coordonnateur chargé de ces questions entretient d'excellents rapports avec les coordonnateurs des autres ministères. Ils nous ont beaucoup aidés. Et de plus, le paragraphe 8.(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels permet aux responsables de transmettre tout renseignement, tout renseignement personnel, en l'espèce, aux Archives publiques qui les conservent. Mais cette observation vaut pour d'autres renseignements également.

C'est la raison pour laquelle une loi devrait nous permettre, mais vous n'en êtes pas chargé . . . il s'agit de la nouvelle Loi sur les Archives publiques. Nous avons reçu une aide appréciable du personnel des archives et de son coordonnateur chargé de l'accès à l'information. Nous aimerions que l'archiviste fédéral et ses collaborateurs aient les coudées plus franches pour aider les chercheurs, car je ne crois pas que nous voulions avoir recours à des avocats. Les services qu'ils rendent sont très utiles, mais leurs honoraires sont très élevés.

**Mr. Allmand:** J'ai parlé à certains témoins qui ont comparu devant ce Comité et ailleurs, et je dois dire que certains ministères prennent cette loi très au sérieux et font tout ce qu'ils peuvent pour rendre publics les renseignements demandés.

Il y en a d'autres qui cherchent la petite bête et qui font tout pour ne pas rendre public des renseignements. Par exemple, si vous ne formulez pas bien votre question, vous recevrez des documents qui n'ont rien à voir avec la question posée ou aucun document du tout. C'est dommage. C'est une manière très legaliste d'administrer la loi. Mais les pratiques varient



[Text]

**M. Durocher:** Remarquez que c'est un véritable problème pour l'historien qui rencontre quelqu'un très «légaliste» et qui veut en donner le moins possible. Quand l'historien fait des recherches, il doit examiner une vaste documentation pour ne rien oublier ou pour confirmer un autre document. Donc, la tâche de l'historien se complique quand il rencontre des gens trop «légalistes» qui veulent donner le moins possible, surtout s'il n'existe pas de guide ou de répertoire permettant de demander des documents précis.

Espérons que les gens seront de plus en plus ouverts à l'accès à l'information.

**M. Allmand:** Merci.

**Prof. Armstrong:** That is why we would like to see the scope of the act extended beyond the schedules of the Access and Privacy Act to include all agencies of the Government of Canada. The question was raised by another member to the previous delegation about that. We do not deal with that here. We know that in Schedule A in access and in the schedule to the Privacy Act those agencies subject to it are denominated, but this leaves a vast area excluded, like agencies of such crucial national importance as the CBC, which is giving away its archives to individual universities, like my own which just received its drama archives from Toronto. We do not believe that is an appropriate way of dealing with this, but as long as this legislation or the new archives act is not in place, there is very little that can be done. We are very concerned about that. We would like access legislation and privacy legislation to have a wider ambit precisely for that reason.

**The Chairman:** Mr. Daubney.

**Mr. Daubney:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to thank the association for its brief, which is very helpful. I thought your recommendation on Cabinet confidences, for example, was a good one. I was pleased to see, as one would expect from historians, reference to the history of the Conservative Party's view on this legislation in this decade.

I would like to also congratulate Prof. Armstrong on being able to bootleg into some of the answers a number of other points which I know are of importance to historians.

Fees were mentioned in one of those little bootleg points, Prof. Armstrong. Is it your view and the view of the association that fees should be waived for historians and researchers?

**Prof. Armstrong:** This is a question of debate, obviously. I do not think researchers should demand a free ride. That does not seem appropriate in the political context at present. I think we should pay some of the costs. There is a concern about the level of the costs.

To refer to something that René Durocher just mentioned, historical researchers may irritate bureaucrats by asking for

[Translation]

selon les ministères. Je suis ravi d'apprendre que le coordonnateur aux archives vous aide beaucoup.

**Mr. Durocher:** It is a real problem when historians have to deal with very legalistic people who release as little information as possible. When a historian does research work, he must review lots of documents so as to forget nothing or to confirm what he has already found in another document. So the historian's task is made very difficult when he has to deal with officials who are too legalistic and who want to release as little information as possible, particularly if there are no directives guiding him so that he can ask the right questions.

Let us hope that people will become more and more open as far as access to information is concerned.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**M. Armstrong:** C'est la raison pour laquelle nous voudrions que la loi s'applique non seulement aux organismes figurant en annexe de la loi sur l'accès à l'information et de la loi sur la protection des renseignements personnels mais à tous les organismes du Gouvernement du Canada. Cette question a été posée par un autre député à ceux qui nous ont précédé. Il ne s'agit pas de cela ici. Nous savons que dans les annexes de la loi sur l'accès à l'information et de la loi sur la protection des renseignements personnels figurent nommément les organismes assujettis à ces deux lois, mais il y en a d'autres qui ne le sont pas, des organismes d'importance capitale comme la Société Radio-Canada, qui cède ses archives à des universités, à la mienne, par exemple, qui vient de recevoir ses archives sur le théâtre de Toronto. Nous ne pensons pas que ce soit la meilleure façon de procéder, mais tant que cette loi ou tant que la nouvelle loi sur les archives publiques ne sera pas adoptée, la marge de manoeuvre sera très réduite. Ceci nous inquiète énormément. Nous aimerions que la portée de ces deux lois soit agrandie pour cette même raison.

**Le président:** Monsieur Daubney.

**M. Daubney:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais remercier l'association de son mémoire que je trouve très intéressant. La recommandation que vous avez faite à propos des documents confidentiels du Cabinet, par exemple, était excellente à mon avis. J'ai été ravi de constater, comme on s'y attend normalement de la part d'historiens, que vous citiez le point de vue du Parti Conservateur à propos de cette loi ces dix dernières années.

Je voudrais également féliciter M. Armstrong d'avoir pu glisser certains points et qui, je le sais, tiennent au coeur des historiens.

Vous avez parlé des droits demandés, monsieur Armstrong. Pensez-vous, ou votre association pense-t-elle, que les historiens, les chercheurs ne devraient pas payer de droits?

**M. Armstrong:** On pourrait en discuter longtemps, de toute évidence. Je ne crois pas que les chercheurs ne devraient pas payer leur dû. Cela ne me semble pas bon vu la conjoncture actuelle. Je crois que nous devrions payer une partie des coûts. Mais ce qui nous inquiète, c'est le montant de ces coûts.

Pour revenir sur ce qu'a dit René Durocher tout à l'heure, les historiens irritent quelquefois les fonctionnaires en deman-

[Texte]

large amounts of documentation. Sometimes we are rejected because we ask for "everything". The reason we do that is that our experience suggest that things lurk in unlikely places and if you do not ask for a lot, you miss what is important. But the fees mount very swiftly when you ask for large bodies of documents to be released to you. That is one point.

The other point is that there is this issue of waiving fees when it turns out that the information cannot be released. You are required to pay and then told . . . I cite a quote from the information commissioner's own report in which she applauds one department which waives the fees when they cannot release any records. I think that would be a reasonable point of view.

I know that this waiver question has caused a lot of difficulty in the United States and a lot of debate. Not having full experience with the American practice, I am at a loss to recommend something as specific, but I do think there should be consideration of a more generous waiver policy when the public interest is being addressed. I think serious research projects involve that kind of issue.

**Mr. Daubney:** You referred to Bill C-95 which is before the House now dealing with reforming the archives. Will this resolve the problem of departments not transferring records to the archives? Is there a requirement in that draft bill that they do that within a certain period of time?

• 1020

**Prof. Armstrong:** I have reviewed it. In fact, I was one of the authors of a brief which is about to go forward on it so I do know a good deal about it.

Yes, it will improve the situation markedly. The difficulty with the Archives Act of 1912 is that it does not give the Dominion Archivist statutory control over government records, because government records were hardly considered in 1912; the archives were seen as a repository for private manuscripts.

The only authority the Archivist of Canada has now is under section 460 of the Administrative Policy Manual of Treasury Board. He does not have, as I have mentioned, control over the agencies not mentioned in the schedules to access and privacy.

The new Archives Act would give him the necessary statutory authority with his staff to control the scheduling and destruction of government records, although only those ones specified in the access and privacy schedules. So yes, but we would like it broader.

Yes, it does give him authority and I think it would be a great—

**Prof. Durocher:** But not on the CBC and—

[Traduction]

dant de nombreux documents. Parfois, nos demandes sont rejetées parce que nous demandons «tout». Si nous le faisons, c'est parce que nous avons découvert que certains documents traînent dans des endroits invraisemblables et que si vous ne demandez pas tout, un document important risque de vous échapper. Mais les frais s'accumulent très rapidement lorsque vous demandez d'importants volumes de documents. Voilà pour ce point.

Ensuite, notre association pense que ces droits ne devraient pas être demandés lorsque les renseignements demandés ne peuvent pas être rendus public. On vous demande de payer et on vous dit ensuite . . . Je cite un passage du propre rapport de la commissaire à l'information qui applaudit un Ministère qui ne demande pas de droits lorsqu'il ne peut rendre public des documents. Je crois que ce serait raisonnable.

Je sais que cette question a été longuement débattue aux Etats-Unis. Je ne sais pas bien ce qui se passe aux Etats-Unis, et je ne peux vous recommander quoi que ce soit de précis, mais j'estime que cette dispense devrait être accordée plus généreusement lorsque l'intérêt public est en jeu. Je crois qu'il faudrait le faire lorsque des projets de recherche sérieux sont entrepris.

**M. Daubney:** Vous avez parlé du Bill C-95, projet de loi portant réforme des archives publiques, que la Chambre examine actuellement. Cette nouvelle loi forcera t-elle le Ministère à transmettre leurs archives aux Archives publiques? Doivent-ils le faire en un certain délai?

**M. Armstrong:** Je l'ai lu et d'ailleurs, je suis un des auteurs d'un mémoire qui sera présenté devant ce Comité sous peu, si bien que je connais bien ce projet de loi.

Oui, il permettra d'améliorer la situation de façon appréciable. Malheureusement, la Loi sur les archives de 1912 ne donne pas à l'archiviste fédéral l'autorisation de prendre possession des documents de l'État, car en 1912 on n'y avait pas songé; les archives étaient plutôt considérées comme un dépôt de manuscrits personnels.

Le seul pouvoir dont dispose actuellement l'archiviste du Canada lui est accordé par l'article 460 du manuel de politiques administratives du Conseil du Trésor. De plus, comme je l'ai déjà dit, il ne peut prendre possession de documents provenant d'organismes qui ne sont pas cités dans les annexes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

La nouvelle loi sur les archives lui donnerait ce pouvoir et lui permettrait de décider du répertoire ou de la destruction des documents de l'État, à condition que ces ministères et organismes soient cités aux annexes de ces deux lois. Alors oui, nous appuyons ce projet de loi, mais nous aimerions que sa portée soit encore plus vaste.

Ce projet de loi lui accorde certains pouvoirs et je crois que ce serait . . .

**M. Durocher:** Mais cela ne s'applique pas à la Société Radio-Canada et . . .



[Text]

**Prof. Armstrong:** Not on those things not contained in the schedules to access and privacy.

**Mr. Daubney:** As a practical matter, do some Crown corporations, like the CBC, deposit their records with the National Archives?

**Prof. Armstrong:** I am led to believe—and the Archives staff have only told me this in passing—that they largely do not. The CBC is dispersing its archives. I mentioned York. Radio-Canada's archives have been given to the University of Quebec in Montreal recently in large part. So it is being dispersed across the country in a way which is to us regrettable.

I am told by the Archives staff that those Crown corporations who think of themselves as profit-making—which, as we know, does not necessarily mean that they make a profit, but they think of themselves as profit-making—resist very strongly the notion that they should hand their archives over to the Archivist of Canada.

**Mr. Daubney:** Really? They view that as an asset that they can dispose of?

**Prof. Armstrong:** That is right, and even some non-profit agencies. I am told—and understandably in a sense—that an institution with a long and honourable institutional history like the National Research Council is very resistant to this idea.

Our suggestion in fact is not physical centralization, that everything must go to the Archives building down the street here, but that the Archivist of Canada and his staff should have authority over what is to be retained and what is to be destroyed, wherever it is to be physically maintained. We would like all those records to be subject to access so once we know that they are safely preserved we can actually get in and have a look at them.

**Mr. Daubney:** There is a physical problem, as I am sure you are aware, of space accommodation restraints at that building. In fact, when I spoke on Bill C-95 in the House, I think the week before last, I raised the concern that I experienced personally having viewed the storage of documents in the Journal Towers here in the City of Ottawa, where I found, much to my chagrin, that the papers of George Drew, for example, a predecessor of mine in Ottawa West and of course a former Leader of the Opposition, Premier of Ontario, etc . . . Sewage from leaking pipes had fallen on the boxes containing his documents. There is a really serious threat to these national treasures, and I certainly urge—and I repeat it here—the Treasury Board to give the necessary funds to the Department of Communications to get that new building, and also to make sure that there is adequate off-site storage.

I gather this is a real deterrent not just for government departments but for private citizens to donate their documents and records to the Public Archives, and I wonder if your association has a view on that.

I also wonder if you have a view on one of the other effects of Bill C-95, which is to do away with the time-honoured title

[Translation]

**M. Armstrong:** Ce projet de loi ne s'applique pas aux organismes qui ne figurent pas dans les annexes des deux lois.

**M. Daubney:** Certaines sociétés de la Couronne, comme la Société Radio-Canada, remettaient-elles leurs documents aux Archives publiques?

**M. Armstrong:** Je crois, et le personnel des archives ne me l'a dit qu'en passant, que ce n'est pas le cas. La CBC disperse un peu partout ses archives; j'ai parlé de l'Université York. Récemment, Radio-Canada a remis ses archives à l'Université du Québec à Montréal. Ainsi, tous ces documents sont dispersés dans les quatre coins du pays ce qui est à notre avis regrettable.

Les fonctionnaires des Archives publiques me disent que les sociétés de la Couronne qui se croient à but lucratif, ce qui, comme nous le savons, ne veut pas nécessairement dire qu'elles réalisent des profits, mais elles se prennent pour des sociétés à but lucratif, rechignent beaucoup à remettre leurs archives entre les mains de l'archiviste fédéral.

**M. Daubney:** Vraiment? Elles considèrent ces archives comme un bien qu'elles peuvent céder à leur guise?

**M. Armstrong:** Oui, et c'est même le cas de certains organismes à but non lucratif. On me dit, ce qui est parfaitement compréhensible dans un sens, qu'une institution comme le Conseil national de recherche, institution dont le passé est long et brillant, est rebelle à cette idée.

Nous ne recommandons pas que ces documents soient centralisés en un seul lieu, que tout devrait être conservé dans l'édifice abritant les Archives publiques là-bas, mais que l'archiviste du Canada et ses collaborateurs devraient pouvoir décider des documents à conserver et des documents à détruire, quel que soit leur lieu de dépôt. Nous voudrions avoir accès à ces documents car dès que nous saurons qu'ils ont été conservés, nous pourrions les analyser.

**M. Daubney:** Vous savez sans doute qu'il existe un problème matériel, que les locaux manquent dans ce bâtiment. En fait, lorsque j'ai discuté du Bill C-95 en Chambre il y a deux semaines, je crois, je me suis inquiété de ce que j'avais vu lorsque je suis allé dans l'Édifice du Journal ici, à Ottawa, où j'ai découvert, à mon grand regret, que les documents de George Drew, par exemple, un de mes prédécesseurs ici à Ottawa-Ouest et évidemment ex-leader de l'opposition, ex-premier ministre de l'Ontario, etc . . . Des tuyaux fuyaient et ce qu'ils renfermaient était tombé sur les boîtes renfermant ses documents. Ces trésors nationaux sont menacés, et j'exhorte, et je le répète ici, le Conseil du Trésor à donner l'argent nécessaire au ministère des Communications pour qu'il puisse obtenir ce nouveau bâtiment, et également pour veiller à ce que ces documents soient conservés dans d'autres locaux appropriés.

Je suppose que cela dissuade non seulement les ministères, mais également les particuliers qui voudraient faire don de leurs documents, de leurs papiers personnels aux Archives publiques, et je me demande si votre association y a réfléchi.

Je me demande également si vous avez réfléchi à une des autres conséquences du Bill C-95, qui veut que ce merveilleux

## [Texte]

of Dominion Archivist essentially. As you know, they call him the Public Archivist, and it seems to me somewhat ironic that this kind of insidious and gradual disappearing of that very fine Canadian name, "Dominion", should be happening, of all places, in the repository of our country's historical documents.

Do you have a view on either of those two matters?

**M. Durocher:** La question de l'espace pose un problème pour toutes les administrations. Et c'est pourquoi ce genre de lois, et la Loi sur les archives publiques, sont d'une extrême importance. On est enterré par des tonnes de papier; les coûts seront tels qu'on sera porté à détruire tout simplement pour ne pas être envahi par le papier. L'électronique ne règle pas le problème. On perd le contrôle des banques de renseignements.

• 1025

Il y a un énorme travail à faire pour économiser de l'espace. Voilà pourquoi cette tâche doit être confiée à l'archiviste. Le problème était peut-être moins grave il y a un siècle ou 50 ans, mais aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, il faut détruire une grande partie de ces papiers; on ne pourra jamais construire assez d'entrepôts pour y accumuler toute la paperasse que génère une administration publique. Donc, il faut détruire. Et vous savez qu'on peut détruire jusqu'à 90 ou 95 p. 100 des documents. Donc, ce qu'on conserve doit être choisi avec grand soin, selon des critères extrêmement rigoureux. C'est là que le problème devient dramatique et que ce genre de lois est important.

Quant au nom de *Dominion Archivist*, on pourrait vivre avec. Si le Parlement décide de conserver ce titre, il n'y a aucun problème en ce qui nous concerne. Nous soutenons les nobles traditions du pays.

**Prof. Armstrong:** I might just add to that point. The Dominion Archivist, as he now is still, informs us that Canada ranks in the middle when it comes to conserving federal government records which compose, of course, the physical majority of the records under his control. We destroy 95% of all records generated in the federal government, which is higher than a country like Denmark where they keep 10%—we keep 5%—and lower than many countries like the United States where the percentage ranges between 1% and 2%. So there is an heroic amount of destruction to be done. Our concern is to make sure that the right things are thrown away.

On the point of the Dominion Archivist, as historians we do regret it, but we think that perhaps in view of the climate of the times it would be better. I actually do not like his being called the Archivist of Canada. I would like him to be called the National Archivist, which is the term used in the United States. It seems to me an appropriate title if we have to change it. We like the Dominion Ornithologist and the Dominion Archivist and all those things in our association, but times do change. If it is the will of Parliament, I think we can live with it.

**The Chairman:** I wonder if we might impose upon you to deposit with our clerk a copy of your brief on Bill C-95. It might be very helpful to us. We can assure you, subject to theft or fraud, it will be kept confidential.

## [Traduction]

titre d'archiviste du «Dominion» soit remplacé par l'archiviste du Canada; et il me semble quelque peu ironique que cette disparition graduelle et insidieuse de ce substantif canadien fort respectable qu'est le mot «Dominion» se produise là où sont conservés les documents historiques de notre pays.

Que pensez-vous de ces deux questions?

**Mr. Durocher:** The question of space is a problem for every department. And this is why these laws, and the Public Archives Act, are so important. We are collapsing under the weight of paper; and the costs will be so high that we will eventually destroy everything just because of this paper invasion. Computers do not solve the problem. We lose control over information banks.

Saving space entails a lot of work. This is why this responsibility should be assumed by the archivist. Maybe the problem was less serious 50 or 100 years ago, but today, whether we like it or not, a major portion of these documents have to be destroyed; we will never be able to have enough storage space to conserve all the papers put out by a department. So they have to be destroyed. And you know that up to 90% or 95% of these records can be destroyed. So what we conserve should be decided wisely and be subject to extremely severe criteria. This is when the problems becomes a dramatic one and that these laws are important.

As for the title "Dominion Archivist", we can live with it. If Parliament decides to retain that title, we have no qualms about it. We support the noble traditions of this country.

**M. Armstrong:** Permettez-moi d'ajouter quelque chose. L'archiviste fédéral, puisque c'est toujours son titre, nous informe que, pour ce qui est de la préservation des documents du gouvernement fédéral, qui constituent le plus gros des documents qu'il possède, le Canada se range dans la bonne moyenne. Nous détruisons 95 p. 100 de tous les documents du gouvernement fédéral, pourcentage plus élevé qu'au Danemark qui en détruit 90 p. 100 et moins élevé qu'aux États-Unis, par exemple, qui en détruisent entre 98 p. 100 et 99 p. 100. Il faut donc détruire des tas de documents et nous voudrions nous assurer que ce qui est détruit mérite de l'être.

Pour ce qui est du titre d'archiviste fédéral, nous le regrettons en tant qu'historiens, mais nous pensons que ce nouveau titre est préférable vu les mutations intervenues. Personnellement, je n'aime pas son nouveau titre, celui d'archiviste du Canada; j'aurais préféré qu'on le désigne sous le nom d'archiviste national, expression utilisée aux États-Unis. Si nous devons modifier son titre, je préférerais celui-là. Nous aimons bien les titres d'ornithologue fédéral ou d'archiviste fédéral au sein de notre association, mais les temps changent. Si tel est le désir du Parlement, nous n'y voyons pas d'inconvénient.

**Le président:** Pourrions-nous vous demander de remettre à notre greffier un exemplaire de votre mémoire traitant du Bill C-95? Il pourrait se révéler utile. Nous pouvons vous assurer qu'il sera tenu confidentiel sous réserve de tout vol ou fraude.



[Text]

**Prof. Armstrong:** I would be delighted to do that. Let me just make clear a point about this. This brief was actually written for the Social Science Federation of Canada by three members of the Canadian Historical Association, including myself. And since we have now been told that Bill C-95 received second reading, we are just about to submit it to the Minister, and we, as the Canadian Historical Association, propose to endorse its contents. I do not see any reason why you should not have this document, nor do I think it needs to be confidential, since it is going forward to Mr. Masse within the week with our endorsement. I will undertake to see that is done.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Jepson, you indicated you have a question.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman.

I do not share quite the expertise my colleague does in these matters, but in terms of throwing out records, on a very personal note I have been faced with the same problem with a business that I run in private life. I have a business that goes back to 1903, and believe it or not we are in the process of moving from a 60-year old building into a new building which is much more modern, and there are records there—original sales invoices—that go back to the 1920s. Because of space and so on we are forced to throw a lot of this out, and it is not without a little bit of emotion involved.

**Prof. Durocher:** Do not apply the 95% set of rules.

**Mr. Jepson:** We are trying to get a cross-section just to keep for—

**Prof. Armstrong:** Please give them to the regional archives, which would be the appropriate recipient of them, or please ask them to come and look at them.

**Mr. Jepson:** Really?

**Prof. Armstrong:** Of course! They would be pleased within the limitations of staff and money to come and to find an appropriate repository for them, and then to dispose of those they do not wish to keep. This is the kind of message we try to carry around everywhere when we are asked such questions.

**Mr. Jepson:** I am from the London area.

**Prof. Armstrong:** The University of Western Ontario, or the Provincial Archives of Ontario would probably be most appropriate.

• 1030

**Mr. Jepson:** What can I say? Are most of your requests made under the Access to Information Act, or are they on an informal basis?

**Prof. Armstrong:** Informal. I mean, we must be honest. Very few of our members have used this act, mainly because we do work with older records which, as a result of the act, have tended to pass much more quickly to the archives. Now that the 30-year rule is dead, even those members who work on the relatively recent past—which to historians is anything since

[Translation]

**M. Armstrong:** C'est avec plaisir que je le ferai. Permettez-moi de préciser un point cependant. Ce mémoire a été en fait rédigé pour le compte de la Fédération des sciences sociales du Canada par trois membres de la société historique du Canada, y compris moi-même. Puisque nous avons appris que le Bill C-95 avait reçu deuxième lecture, nous allons le présenter au ministre et nous entendons, à la société historique du Canada, en endosser le contenu. Je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas avoir ce document, et je ne pense pas non plus qu'il soit confidentiel, puisqu'il sera adressé sous peu à M. Masse. Je veillerai à ce que cela soit fait.

**Le président:** Je vous remercie.

Monsieur Jepson, vous m'avez fait savoir que vous vouliez poser une question.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président.

Je ne suis pas aussi expert que mon collègue en la matière, mais pour ce qui est de la destruction de documents, j'ai eu à peu près les mêmes problèmes avec les documents de l'entreprise que je gérais avant d'être député. Mon entreprise a été créée en 1903, et croyez-le ou non, nous sommes en train de passer d'un bâtiment qui a 60 ans à un édifice beaucoup plus moderne, et certaines factures remontent aux années 1920. Le manque d'espace nous oblige à en jeter beaucoup, et je dois dire que l'émotion est vive.

**M. Durocher:** N'appliquez pas la règle des 95 p. 100.

**M. Jepson:** Nous essayons d'en conserver quelques-unes de chaque année simplement pour . . .

**M. Armstrong:** Donnez-les aux archives régionales, qui pourraient les conserver, ou alors demandez-leur de venir voir ce qu'elles veulent en faire.

**M. Jepson:** Vraiment?

**M. Armstrong:** Mais bien sûr! Je suis sûr que c'est avec plaisir qu'elles essaieraient de leur trouver un dépôt, sous réserve du personnel et de l'argent qu'elles ont à leur disposition, et de jeter ensuite ce qu'elles ne veulent pas conserver. C'est ce que nous disons à tous ceux qui nous posent ce genre de question.

**M. Jepson:** Je viens de la région de London.

**M. Armstrong:** Vous pourriez en faire la demande auprès de l'Université de *Western Ontario* ou des Archives provinciales de l'Ontario.

**M. Jepson:** Que puis-je ajouter de plus? La plupart de vos demandes sont-elles déposées aux termes de la Loi sur l'accès à l'information ou bien les présentez-vous sans autre formalité?

**M. Armstrong:** Oui, nous faisons cela sans trop de formalités. Il faut être honnête; rares sont nos membres qui ont utilisé cette loi, car nos recherches portent principalement sur de vieux documents, qui, à la suite de cette loi, sont transmis beaucoup plus rapidement aux archives. Maintenant que la prescription de 30 ans a été abolie, même ceux dont les

**[Texte]**

the Second World War—often find that they have no need to use this. So I think it is overwhelmingly informal. Informal in a sense too, to reiterate what I said to Mr. Allmand, in that the Archive's access co-ordinators have been very helpful in getting things that they do not have, from departments for us, which are often quite uncontroversial.

**Mr. Jepson:** The other question, and I think you have kind of touched on it, is whether you can give the committee some kind of an idea of how much historians really make use of the act.

**Prof. Armstrong:** When it is very important, they do, and that is why it is such an important piece of legislation to us; but we cannot say that like journalists, nor, as I believe has been the experience of people seeking commercial information, are there long lines of historians outside the Information Commissioner's office. There are not very many professional Canadian historians in this country anyway. Our total membership is 1,600 in Canada, the United States and elsewhere, and those are not all Canadian historians. I think we do use it when it is important, and we consider it terribly important in principle, but we cannot pretend to be numerous users.

**Prof. Durocher:** Yes, and it will become more important with our graduate students who will start using it more and more for their research.

**Mr. Jepson:** At the risk of showing my ignorance here, you say there is no storage space. They do not microfilm things or is this too costly a process?

**Prof. Durocher:** Yes. Some things are microfilmed. Often it is for security purposes, in case of a fire or if something happens. The new technologies that are developing now might in 5, 10, or 15 years, help to resolve a bit the problem, but in history the manuscript is important. Some information can be on microfilm and is on microfilms, and will be more and more, and other technology; it can be the disc . . .

**Prof. Armstrong:** If I might bootleg another plug in here, and following Mr. Daubney's invitation, the difficulty is that the Archivist of Canada's present authority over some government departments is unclear and is simply a matter of administrative policy, not statute. His control over electronic data processing records is even less clear, and what is more, he faces a very strong community of computer programmers and system operators who want to have nothing whatever to do with them.

I will just give you an example of the problem. You have all just answered your census forms as I have. Those census forms

**[Traduction]**

recherches portent sur le passé relativement récent, ce qui, pour nous, historiens, représente les événements de l'après-guerre, estiment souvent qu'ils n'ont pas à utiliser la loi. Alors je pense que leurs demandes se font en général de façon officieuse surtout, comme je l'ai dit antérieurement à M. Allmand, que les coordonnateurs chargés des demandes de communication aux archives nous ont beaucoup aidés à obtenir les documents qu'ils ne possédaient pas, des documents provenant d'autres ministères et qui ne portent pas à controverse.

**M. Jepson:** Autre question, et je crois que vous en avez un peu parlé, pourriez-vous dire au Comité si les historiens trouvent cette loi vraiment utile?

**M. Armstrong:** Lorsque le sujet est important, ils ont recours à la loi, et c'est la raison pour laquelle ce texte est d'une importance aussi capitale; mais nous ne pouvons pas dire que, à l'instar des journalistes ou de ceux qui cherchent à obtenir des renseignements d'ordre commercial, les historiens font la queue à l'extérieur des bureaux du commissaire à l'information. De toute façon, le Canada ne compte pas beaucoup d'historiens professionnels. Nous ne sommes que 1,600 au Canada, aux États-Unis et ailleurs, et ce ne sont pas tous des historiens canadiens. Je crois que nous y avons recours lorsque c'est important, et elle est très importante par principe, mais nous ne pouvons pas prétendre que nous y avons souvent recours.

**M. Durocher:** Oui, et nos futurs diplômés la considéreront encore plus importante à mesure qu'ils y auront de plus en plus recours lors de leurs recherches.

**M. Jepson:** Au risque de vous dévoiler ma totale ignorance en la matière, vous dites que les locaux manquent. Mais ne place-t-on pas tous ces documents sur microfilms? Est-ce trop onéreux?

**M. Durocher:** Oui, certains documents sont sur microfilms et ce, souvent pour des raisons de sécurité, en cas d'incendie ou quoi que ce soit d'autre. Les nouvelles techniques mises au point de nos jours pourront peut-être, dans cinq, dix ou quinze ans, nous permettre de résoudre ce problème, mais en histoire, le manuscrit est une pièce importante. Certains renseignements peuvent être emmagasinés sur microfilms et le sont, et leur nombre augmentera vraisemblablement à mesure que les techniques deviendront de plus en plus perfectionnées; il y a aussi le disque . . .

**M. Armstrong:** Si vous me permettez d'intervenir, surtout depuis que M. Daubney m'y a invité, le problème vient de ce que les pouvoirs accordés actuellement à l'archiviste du Canada sur certains ministères demeurent peu clairs, et notre archiviste dépend de la politique administrative en vigueur au sein de ce ministère et non pas d'une loi quelconque. Les pouvoirs qu'il détiendrait sur tout document informatisé est encore moins clair, et de plus, il doit faire face à un corps très puissant de programmeurs et d'opérateurs de systèmes qui ne veulent pas entendre parler de ces gens-là.

Permettez-moi de vous donner un exemple du problème en question. Vous venez de remplir, tout comme moi, les formu-



[Text]

are going to be complete on reels of tape at some point. The question is, as soon as changes begin to be inserted into those forms, those forms will be different and there will never be any record of what the original forms were. Now that might not matter in this case, but you can see that electronic records which are routinely erased or updated without any concern for archival use, pose a terribly serious problem about which I know the Archivist is very concerned because he cannot control it. Every year in the federal civil service, he tells me, 2,000 reels of computer tape are being erased. That information is irretrievably gone with very little, if any, control and consideration given to that preservation for archival reasons.

I am sorry to talk so much about another bill, but these do fit together. We need access but we need to have something to have access to.

**Mr. Jepson:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jepson. Prof. Flaherty has a question or two.

**Prof. Flaherty:** Just a brief question. I would like to explore the conception you seem to be expressing of the role of the Information Commissioner, both in your brief and in your presentation here today. You know that the Privacy Commissioner has a general responsibility to go out and audit the fair information practices of federal government institutions, and you seem to be suggesting here that the Information Commissioner should have some general oversight of how access requests are being handled and how access co-ordinators are functioning and so forth.

• 1035

Am I correct in thinking you are recommending that she move in that direction? Do you think it would require a change in the law for that conception of the role of the Information Commissioner, if I am correct in what you are saying, to take effect?

**Prof. Armstrong:** Yes, I think there is a view within the association that we would like to see the Information Commissioner given wider powers. Our difficulty is that, not being lawyers, we are hard pressed to know how to do this.

When we first had a whack at writing this, I am afraid I turned the Information Commissioner into somebody who was not an ombudsman-like figure, but rather, somebody who was more like a judge of the Federal Court. It was pointed out to me that this was a fundamental change of principle in the act, if I read it right on the advice I have. Now, I do not think we have clearly thought out how we would like to do that, but I do think your suggestion that she should have broader powers to make inquiries...

One example that I think might be relevant here is treated in the brief. A department declares that a certain piece of

[Translation]

lares de recensement. Ces formulaires seront à un moment donné emmagasinées sur bobines. Or, dès que des changements y sont apportés, elles seront modifiées et nous ne conserverons aucune trace des originaux. Cela ne présentera peut-être aucune importance en espèces, mais vous pouvez constater que tout document placé sur ordinateur qu'on efface ou qu'on met à jour régulièrement sans penser outre mesure aux archives, pose un problème très grave que préoccupe, je le sais, l'archiviste, car il n'a aucun pouvoir en la matière. Dans la Fonction publique fédérale, me dit-il, environ 2,000 bobines de bandes informatisées sont effacées chaque année. Ces renseignements sont perdus à tout jamais sans que l'on songe un seul instant à les préserver pour nos archives.

Excusez-moi de tant parler d'un autre projet de loi, mais les deux vont ensemble. Nous avons besoin d'avoir accès à certains documents, mais il nous faut quelque chose pour pouvoir avoir accès à ces derniers.

**M. Jepson:** Je vous remercie infiniment, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Jepson. M. Flaherty a une ou deux questions à vous poser.

**M. Flaherty:** Une question très brève. Je voudrais que vous me parliez davantage de l'impression que vous avez du rôle que joue la commissaire à l'information, impression que vous nous avez donnée aujourd'hui dans votre témoignage et que je décèle dans votre mémoire. Vous savez que le commissaire à la protection de la vie privée est chargé de vérifier les pratiques suivies par les institutions du gouvernement fédéral en matière d'information et vous semblez penser que la commissaire à l'information devrait avoir son mot à dire à propos sur la façon dont les demandes de communication sont traitées et sur le rôle que jouent les coordonnateurs chargés de l'accès à l'information.

Ai-je raison de croire que vous voudriez qu'elle emprunte cette voie-là? Pensez-vous que la Loi devrait être modifiée en ce sens si vous voulez que le rôle de la commissaire à l'information évolue en ce sens?

**M. Armstrong:** Oui, notre association voudrait que la commissaire à l'information dispose de pouvoirs plus vastes. Cependant, nous ne sommes pas avocats et nous aurions beaucoup de mal à vous dire comment il faudrait procéder.

Lorsque nous nous sommes mis à préparer ce document, la commissaire à l'information est devenu, sous ma plume, non pas une espèce de médiateur, mais quelqu'un qui ressemblerait davantage à un juge de la Cour fédérale. On m'a fait savoir que c'était là un changement fondamental que j'apportais au principe de la loi, si j'ai bien compris ce qu'on m'a dit. Mais nous n'avons pas vraiment réfléchi à la façon dont nous aimerions que cela se fasse, mais je crois qu'elle devrait disposer de pouvoirs accrus pour qu'elle puisse faire enquête...

Un exemple probant en la matière figure dans le mémoire. Un ministère déclare qu'un document demandé relève de

[Texte]

information requested falls under section 69 and is a confidence of the Queen's Privy Council. As she said in her last annual report, if that is done she cannot really investigate if that is indeed the case. It would seem appropriate, therefore, for her to have that kind of authority. Is this correct?

Rumours circulate through the research community that in departments and agencies such as the Privy Council Office virtually everything is routinely accorded confidential status and is therefore closed. Our question is: On the general matter of section 69 and on the Information Commissioner's powers, does it really matter 10 years afterwards that the deliberations of the Trudeau Cabinet on the wage and price controls question are still closed to researchers as confidences of the Queen's Privy Council? We do not think so, and we also believe the Information Commissioner could look at those confidences and say that some should be kept confidential and some should not.

**Prof. Flaherty:** Thank you.

**The Chairman:** Gentlemen, on behalf of the committee members, I thank you very sincerely for your evidence this morning. We have learned a great deal not only about access but about the other bill, and I am sure you have gained some sympathetic supporters here. We will be voting with both arms, I am sure. Thank you ever so much for your time and effort.

**Prof. Armstrong:** Thank you.

**Prof. Durocher:** Thank you.

**The Chairman:** We stand adjourned until tomorrow at 4 p.m. rather than the usual 3.30 p.m.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

l'article 69 et est classé document confidentiel du Conseil privé de la Reine. Comme la commissaire l'a dit dans son dernier rapport, si les ministères procèdent ainsi, elle ne peut pas vraiment vérifier si c'est effectivement le cas. Elle devrait alors, nous semble-t-il, disposer de ce genre de pouvoir. Est-ce exact?

Selon les rumeurs qui circulent dans la communauté des chercheurs, certains ministères ou organismes tel le Bureau du Conseil privé classent, par routine, pratiquement tous les documents confidentiels nous empêchant ainsi d'y avoir accès. Or, la question qui se pose est celle-ci. À propos de l'article 69 et des pouvoirs attribués à la commissaire à l'information, est-ce vraiment important, 10 ans après le fait, que les délibérations du conseil des ministres, à l'époque de Trudeau, à propos du contrôle des prix et salaires demeurent interdits aux chercheurs et soient toujours classées comme des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine? Nous ne le pensons pas et nous estimons également que la commissaire à l'information pourrait examiner ces documents dits confidentiels et décider quels documents le sont réellement et quels documents ne le sont pas.

**M. Flaherty:** Merci.

**Le président:** Messieurs, au nom des membres du Comité, je voudrais vous remercier très sincèrement d'être venus nous exprimer votre point de vue ce matin. Nous avons beaucoup appris à propos non seulement de l'accès à l'information, mais également de l'autre projet de loi, et je suis sûr que certains membres du Comité se sont rangés de votre bord. Nous voterons les deux mains levées, j'en suis sûr. Je vous remercie de votre temps et de vos efforts.

**M. Armstrong:** Merci.

**M. Durocher:** Je vous remercie.

**Le président:** Nous reprendrons nos travaux demain à 16 heures et non pas à 15h30, heure habituelle.

La séance est levée.









R XC33-1 1286 12047683S  
UNIV. OF TORONTO LIBRARY  
SERIALS DEPT.  
X  
TORONTO  
ON

M5S 1A



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From the Canadian Rights and Liberties Federation:*

Don Whiteside, President;  
Peter Rock;  
Margot Young.

*De la Fédération canadienne de droits et libertés:*

Don Whiteside, président;  
Peter Rock;  
Margot Young.

*From the Canadian Historical Association:*

Professor René Durocher, University of Montreal, President;  
Professor Christopher Armstrong, York University.

*De la Société historique du Canada:*

Professeur René Durocher, Université de Montréal, président;  
Professeur Christopher Armstrong, Université York.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Wednesday, June 18, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 29

Le mercredi 18 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice and Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

APPEARING:

The Honourable Perrin Beatty,  
Solicitor General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Perrin Beatty,  
Solliciteur général du Canada

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 18, 1986  
(32)

*[Text]*

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 4:20 o'clock p.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

*Acting Member present:* Warren Allmand for Robert Kaplan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Appearing:* The Honourable Perrin Beatty, Solicitor general of Canada.

*Witness: From the Department of the Solicitor General:* Michael Shoemaker, Senior Assistant Deputy Solicitor General.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

The Minister made a statement and, with Michael Shoemaker, answered questions.

At 5:16 o'clock p.m., the Committee proceeded to meet *in camera*.

The Committee resumed consideration of the draft report on Section 24(2) of the Access to Information Act.

On motion of David Daubney, it was agreed,—That the draft report, as amended, on Section 24 of the Access to Information Act be adopted as this Committee's First Report and that the Chairman be instructed to present it to the House.

Ordered,—That the Chairman request a comprehensive response to the First Report pursuant to Standing Order 99(2).

At 5:24 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 JUIN 1986  
(32)

*[Traduction]*

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 16 h 20, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

*Membre suppléant présent:* Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Comparaît:* L'honorable Perrin Beatty, solliciteur général du Canada.

*Témoin: Du ministère du Solliciteur général:* Michael Shoemaker, Premier sous-solliciteur général adjoint.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Le Ministre fait une déclaration, puis lui-même et Michael Shoemaker répondent aux questions.

À 17 h 16, le Comité siège à huis clos.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur l'article 24(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Sur motion de David Daubney, il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, relatif à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, soit adopté à titre de Premier rapport du Comité; et que le président reçoive instruction de présenter ledit rapport à la Chambre.

Il est ordonné,—Que le président demande une réponse globale au Premier rapport, en application de l'article 99(2) du Règlement.

À 17 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Wednesday, June 18, 1986

• 1619

**The Chairman:** Order, please. We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984 relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

• 1620

We are into our second-last day of hearings in this round and I am delighted to introduce to members the Hon. Perrin Beatty, Solicitor General of Canada, together with his seat-mate, Mr. Shoemaker, the assistant deputy minister. Welcome, gentlemen. We have your brief, Mr. Minister, and there is certainly no need for you to read it. I gather you have a shorter presentation you would like to make and then we will go to questions.

**Hon. Perrin Beatty (Solicitor General of Canada):** We cut at least two pages off the brief in the oral presentation.

**The Chairman:** Please start, because we gather there is going to be a bell in a few minutes.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, let me begin by saying that I want to thank you for the opportunity I have of appearing before the committee as you are reviewing the Access to Information Act and Privacy Act.

Since the very beginning when access to information was first being discussed in the House of Commons, I have been very much in favour of such legislation and of the philosophy that underlies it. My support for it has grown even stronger with my involvement as Solicitor General, although I must constantly reconcile national security and law enforcement interests with individual rights and obligations under the act. It has, however, served to renew my commitment to these legislative principles.

As head of the institution for the purposes of the Access to Information Act and the Privacy Act, the Solicitor General is accountable to Parliament for the following institutions: the Royal Canadian Mounted Police; the Canadian Security Intelligence Service; the Correctional Service of Canada; the National Parole Board; the Ministry Secretariat; and the Office of the Correctional Investigator. In each of these institutions, which together make up the Ministry of the Solicitor General, officials have delegated authority to administer aspects of the Access to Information and Privacy Acts.

Specifically, I have delegated decision-making and administrative responsibilities for both acts to agency heads. I have, however, reserved for myself the powers and duties relevant to

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mercredi 18 juin 1986

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément au mandat que nous avons reçu le lundi 19 novembre 1984.

Nous mettrons fin demain à l'audition des témoins de cette tournée et je suis enchanté de présenter aux membres du Comité l'honorable Perrin Beatty, Solliciteur général du Canada et M. Shoemaker, sous-ministre adjoint, qui est à ses côtés. Je vous souhaite, messieurs, la bienvenue parmi nous. Nous avons votre mémoire, monsieur le ministre, et il n'est certainement pas nécessaire que vous le lisiez. Je crois comprendre que vous désirez faire un exposé plus court que votre mémoire et ensuite nous pourrions passer aux questions.

**L'honorable Perrin Beatty (Solliciteur général du Canada):** Notre exposé sera en effet plus court que notre mémoire, puisqu'il aura au moins deux passages de moins.

**Le président:** Veuillez commencer, car je crois que la sonnerie se fera entendre dans quelques minutes.

**M. Beatty:** Monsieur le président, qu'il me soit permis, en premier lieu, de vous remercier de l'occasion que vous m'avez donnée de comparaître devant ce Comité chargé de réviser la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Depuis le début des délibérations à la Chambre des communes touchant l'accès à l'information, je suis très favorable à une telle législation et aux principes fondamentaux sur lesquels elle s'appuie. Je la favorise encore plus depuis ma nomination comme Solliciteur général, bien que je doive constamment concilier la sécurité nationale et l'application des lois avec les droits et les obligations qu'ont les citoyens en vertu de la loi. La Loi sur l'accès à l'information m'a, cependant, permis de renouveler mon engagement à l'égard de ces principes fondamentaux.

En tant que responsable de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Solliciteur général doit rendre compte au Parlement des organismes suivants: la Gendarmerie royale du Canada (GRC); le Service canadien des renseignements de sécurité (SCRS); le Service correctionnel du Canada (SCC); la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC); le Secrétariat du ministère; et le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). Tous ces organismes forment le ministère du Solliciteur général. Ils ont reçu pour mission d'administrer certains aspects de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

En fait, j'ai délégué des responsabilités administratives et décisionnelles aux chefs de ces organismes en ce qui concerne ces deux lois. Jes me suis réservé les pouvoirs et les obligations

*[Texte]*

the acceptance or rejection of a recommendation made by either the Information or Privacy Commissioner, and authority for review by the Federal Court. In effect, I make the final determination.

I would like to start with a few statistics to give the committee a better grasp of the scope of the issues I will be discussing. In 1984-85, 303 information requests were received by ministry agencies. This represented 14% of the requests received by all federal institutions. In the same period, ministry agencies received 7,935 requests for personal information, representing some 29% of the requests by federal institutions as a whole.

The great number of requests made to ministry agencies has given them vast experience with the administration of the legislation. Moreover, since my appointment, I have seen that the agencies have conformed to the spirit and to the requirements of the two acts. The ultimate objective of the ministry is to extend access to documents of the federal government and to ensure that the rights of the public to their release are respected. Consequently, I am happy to have the opportunity to appear before the committee.

Let me first draw your attention to the fact that in keeping with the philosophy of access to information, in subsection 71.(1) of the Access to Information Act, the ministry has set up a number of public reading rooms where members of the public can consult the manuals used by employees in administering programs and activities. To date, a total of some 914 individuals have visited the headquarters public reading room.

There have been some important issues concerning the acts which have been brought to my attention during conversations with the agency representatives. I would like to bring these issues forward for the consideration of the members of the committee, who may wish to discuss their implications and weigh and assess the possibility of statutory adjustments.

My appreciation of these issues will be very much influenced by the comprehensive review and conclusions of this committee. These issues relate to exempt banks, the definition of personal information, information provided in confidence by foreign states and provincial governments, and the protection of CSIS information.

On the issue of exempt banks, officials in the RCMP and CSIS believe that the concept of the exempt bank is viable and vital. It is particularly important as a means of concealing the existence of a file, where knowledge of the fact alone might be of major importance to hostile intelligence services or to a criminal or terrorist organization. Its existence is significant to sources, both foreign and domestic, that volunteer information to the agencies. CSIS and the RCMP must have all the necessary tools to protect their intelligence.

Finally, once files are reviewed for compliance for section 18 of the act and then placed into exempt banks, there is no need

*[Traduction]*

concernant l'acceptation ou le rejet de toute recommandation faite soit par le Commissaire à l'accès à l'information, soit par le Commissaire à la protection des renseignements personnels et je me suis réservé également la responsabilité de toute demande de révision à la Cour fédérale. En fait, c'est à moi que reviennent les décisions finales dans ces domaines.

J'aimerais tout d'abord vous donner quelques statistiques afin que le Comité puisse se rendre mieux compte de la portée des questions dont je vais parler. En 1984-1985, les organismes de mon ministère ont reçu 303 demandes d'information, ce qui représente 14 p. 100 des demandes d'information reçues dans l'ensemble des ministères fédéraux. Au cours de la même période, ces organismes ont reçu 7935 demandes de renseignements personnels, soit environ 29 p. 100 du total relevé dans l'ensemble des ministères fédéraux.

Le grand nombre de demandes d'information ainsi reçues a permis à nos organismes d'acquérir une vaste expérience dans l'administration de cette législation. De plus, depuis ma nomination, j'ai pu constater que nos organismes se conforment à l'esprit et aux exigences des deux lois. L'objectif ultime de mon ministère est d'accroître l'accès aux documents du gouvernement fédéral et d'assurer que le droit du public à les consulter sera respecté. Je suis donc heureux de comparaître devant votre Comité.

J'aimerais tout d'abord attirer votre attention sur le fait qu'en vertu de l'article 71(1) de la Loi sur l'accès à l'information, mon ministère a mis à la disposition du public des salles de lecture où l'on peut consulter les manuels utilisés par les employés pour administrer les programmes et les activités. Notre principale salle de lecture a reçu à ce jour 914 visiteurs.

D'importants problèmes touchant les lois considérées ont été portés à mon attention lors de conversations que j'ai eues avec des représentants de divers organismes. Je tiens à faire connaître des problèmes aux membres du Comité qui voudront peut-être évaluer leur importance et la possibilité d'apporter des amendements aux lois.

Ma position à l'égard de ces problèmes sera déterminée dans une grande mesure par l'examen approfondi de votre Comité et par les conclusions qu'il en tirera. Les problèmes concernent les fichiers inconsultables, la définition des renseignements personnels, les renseignements fournis à titre confidentiel par des pays étrangers et des gouvernements provinciaux et la protection des renseignements obtenus par le SCRS.

Les fonctionnaires de la GRC et du SCRS sont d'avis que le concept des fichiers inconsultables est viable et d'importance capitale. Ces chiffres sont particulièrement utiles pour dissimuler l'existence des dossiers qui pourraient intéresser au plus haut point des services de renseignements ennemis ou des organisations criminelles ou terroristes. L'existence des fichiers inconsultables est importante pour les sources canadiennes et étrangères qui fournissent volontairement des renseignements aux organismes. Le SCRS et la GRC doivent avoir tous les moyens voulus pour protéger leurs renseignements.

Lorsque les données ont été identifiées conformément à la section 18 de la loi et placées dans des fichiers inconsultables,



## [Text]

to review them with every request received. Consequently, administrative time and resources are saved.

The interpretation being given to the present situation of personal information is causing problems on two fronts. First, when families, friends or members of the public—including victims of crime—call to obtain some basic information about an inmate, such as the date of incarceration, conditional release, date or transfer information, should this detail be treated as personal information and the inmate's consent obtained?

• 1625

The second problem concerns information in a file and captioned with an individual's name. The file may contain information on other individuals and little information about the individual named in the title, yet the Privacy Commissioner believes that all of the material in the file is personal to the individual.

There appears to be a growing pressure to have departments seek authority to release information assumed to have been received in confidence from foreign states and provincial governments in response to requests or to make the two exemptions discretionary rather than mandatory. For reasons outlined in the written presentation, there is a suggestion from my officials that this section be left mandatory but amended to enable federal institutions to enter into agreements with the provinces reasonably to limit the effect of the mandatory exemption in circumstances where the withholding of information is absolutely essential.

Issues that CSIS officials have asked that I bring to your attention are outlined in the written submission. They are as a result of a concern that processing access requests and providing information under either act could be harmful to their efforts towards fulfilling their mandate.

There is uncertainty over the degree of protection provided by the various exemptions and how a court will interpret them. The use of injury-test exemptions poses particular concern, as it is often difficult to substantiate a reasonable expectation of injury to those who are uninformed in the ways of intelligence-gathering. Security and intelligence investigations often carry on for more than 20 years and the intelligence gathered may be useful and relevant for decades. The inadvertent release of sensitive information relating to such things as sources, techniques and methods of investigation is always a concern when there is any disclosure under the act. Unknown to CSIS, those seeking information could be in possession of information that, when added to apparently innocuous information released by the service, would enable them to have a complete picture of the information held.

## [Translation]

il n'est pas nécessaire de les examiner chaque fois qu'une demande d'information est reçue, ce qui représente une économie de temps et de moyens au plan administratif.

L'interprétation de la définition actuelle des renseignements personnels pose deux sortes de problèmes. D'abord, quand les familles, les amis ou le public—y compris les victimes de crimes—demandent des renseignements sur un détenu, par exemple la date de son incarcération, de sa libération conditionnelle ou de son transfèrement, s'agit-il de renseignements personnels qui ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement du détenu?

Il y a ensuite, le problème des dossiers qui portent le nom d'une personne en rubrique. Tout dossier peut contenir des renseignements sur d'autres personnes et peu d'informations sur la personne nommée en rubrique. Néanmoins, le Commissaire à la protection des renseignements personnels estime que tous les renseignements contenus dans le dossier sont de nature personnelle.

Il semble que l'on exerce de plus en plus de pression pour que les ministères demandent l'autorisation de divulguer, sur demande, des informations fournies à titre confidentiel par des pays étrangers ou des gouvernements provinciaux ou pour qu'ils rendent les deux exemptions discrétionnaires plutôt qu'obligatoires. Pour des motifs énoncés dans le document écrit, mes collaborateurs proposent de conserver le caractère obligatoire de ces dispositions tout en leur apportant un amendement permettant aux ministères fédéraux de conclure des ententes avec les provinces pour limiter de façon raisonnable l'application des exemptions obligatoires au cas où la non-divulgence des renseignements est absolument essentielle.

Les problèmes que les fonctionnaires du SCRS m'ont demandé de porter à votre attention sont exposés dans notre mémoire. Le Service canadien du renseignement de sécurité craint que le fait de donner suite aux demandes d'information faites en vertu de l'une ou l'autre des deux lois considérées ne nuise aux activités qui découlent de son mandat.

Un doute subsiste en ce qui concerne le degré de protection fourni par les exemptions et l'interprétation que leur donnera un tribunal. Le recours à des exceptions subjectives pose un problème particulier, car il est souvent difficile de faire comprendre les dangers encourus aux personnes qui ignorent les méthodes de collecte des données confidentielles. Les enquêtes touchant la sécurité et le renseignement durent souvent plus de 20 ans et les données recueillies peuvent être utiles pendant plusieurs décennies. La divulgation par inadvertance de renseignements de nature délicate portant, par exemple, sur les sources, les techniques et les méthodes d'enquête est une préoccupation chaque fois que des informations sont fournies en vertu de la loi. À l'insu du SCRS, les personnes qui demandent des renseignements pourraient déjà avoir en leur possession certaines informations. En y ajoutant des renseignements apparemment inoffensifs fournis par le service, ces personnes pourraient avoir un tableau complet des renseignements détenus par le SCRS.

*[Texte]*

Because of the many unknown factors that arise each time information is released from their control, CSIS is concerned with the present exemptions. CSIS officials inform me that these concerns are not unique but are concerns shared by all friendly intelligence agencies.

In addition to the above, I do have one issue of personal concern related to the problems associated with computer matching of data. My written presentation raises for your consideration five points that were conveyed to me by letter, dated May 16, 1984, from the Privacy Commissioner. The points he brought to my attention are ways he considered desirable for enunciating privacy protection in this area. They are submitted in my written brief for your consideration since his letter highlighted the need for Parliament to find additional ways to protect personal privacy in this area. I hope that the committee will give an in-depth consideration to statutory amendments to ensure that computer matching cannot offend privacy principles.

I might simply digress there in saying that one of the issues that I hope the committee will wrestle with, which has vexed me both as a private member and as a Cabinet Minister and which I frankly cannot give you a great deal of guidance on, is the question of whether computerization per se changes the nature of a threat to privacy; that is, does the fact that information is now stored in a mechanical form and is available through a computer pose a threat that is somehow different in kind from having the same information manually stored and manually accessible?

This was an issue that I wrestled with when I made the complaint to the Privacy Commissioner with regard to the Department of National Revenue back in 1984. The concern I raised with him is that, although the power was always there to seek information from bodies outside, does the fact of computerization, which allows for vast quantities of information now to be consumed and manipulated, substantially change the nature of the problem as it relates to privacy?

Similarly, questions have been raised with regard to the Canadian Police Information Centre computer of the RCMP. It is a fact that the sort of information which is kept on file within CPIC was there previously in manual files. It always has been, and it has been accessible to other investigating agencies as well. Is there a difference in kind that is created by computerization? Is the very nature of the situation changed by the introduction of the computer although the legal powers of access that were there before remain unchanged?

That is one issue on which I cannot give the committee a considered opinion in that it continues to vex me. But it is an issue where I think the committee could certainly do us a service in giving it some attention and trying to wrestle with the concept.

*[Traduction]*

De nombreux facteurs étant inconnus chaque fois que le SCRS divulgue des informations, cette question d'exemptions n'est pas sans le préoccuper, lui de même que les autres organismes amis.

Je tiens en outre à vous faire part d'une question qui me tient à coeur, celle des problèmes liés au tri des données par ordinateur. Le Commissaire à la protection des renseignements personnels m'a fait parvenir en date du 16 mai 1984 une lettre me signalant cinq points, mentionnés dans notre document écrit, touchant les moyens que le commissaire juge souhaitables pour énoncer les principes de la protection des renseignements personnels dans le domaine de l'informatique. J'ai tenu à vous les présenter par écrit, car le commissaire soulignait dans sa lettre la nécessité pour le Parlement de trouver d'autres façons de protéger les renseignements personnels triés par ordinateur. J'espère que le Comité envisagera sérieusement d'amender les textes de loi afin que le tri des données par ordinateur ne porte pas atteinte aux principes établis en matière de protection des renseignements personnels.

Permettez-moi une digression: j'espère que le Comité approfondira la question de savoir si l'informatisation des renseignements risque de compromettre davantage les droits à la vie privée. Cette question, qui me préoccupait lorsque j'étais simple député, me préoccupe encore davantage en tant que ministre. Pourtant, je dois vous avouer que je n'ai guère de directives à vous donner à cet égard. En d'autres termes, l'information stockée mécaniquement et récupérable par ordinateur est-elle davantage menacée que celle qui se trouve dans de simples dossiers?

Cette question m'a préoccupé lorsque j'ai présenté, en 1984, ma plainte au commissaire à la protection des renseignements personnels au sujet du ministère du Revenu. À cette occasion, je lui ai demandé, en sachant très bien qu'il est toujours possible d'obtenir des informations en provenance de sources extérieures si l'informatisation, qui permet d'utiliser et de manipuler des quantités énormes de données, ne change pas radicalement la nature du problème en ce qui concerne les renseignements personnels?

Par ailleurs, l'ordinateur de la GRC qui se trouve au centre d'information de la police canadienne a fait l'objet de questions. En effet, les informations classées dans les fichiers informatisés de ce centre se trouvaient autrefois dans des classeurs mis à jour manuellement. Les informations ont toujours été stockées et mises à la disposition des autres organismes enquêteurs. Est-ce que l'informatisation change la nature des renseignements stockés? Est-ce que l'ordinateur va changer la nature même de ces activités, bien que les anciens pouvoirs juridiques permettant d'accéder aux informations restent inchangés?

Voilà des questions qui me préoccupent beaucoup, mais sur lesquelles je n'ai pu parvenir à une conclusion mûrement pesée. Je crois qu'il s'agit d'un domaine où le Comité pourrait certainement nous rendre service en l'étudiant et en essayant de trouver une solution.



[Text]

• 1630

Now, Mr. Chairman, as a final point, I want to remind members of the committee of the statement I just made in the House of Commons concerning the government's new policy for the classification of information. The new policy ensures that only information classified in the national interest will be protected from unauthorized disclosure. Information essential to the national interest is classified as such. It falls into six categories, the legislative standards for which are set out in the Access to Information and Privacy legislation. Those categories are national defence, international affairs, national security, including hostile and subversive activities and threats to the country's security, confidences of Cabinet, federal-provincial affairs and selected economic interests of Canada.

I remind members of the new policy to ensure that they are aware that any changes to one of these category definitions could have a direct effect on the government's new security classification system. Members may wish to consider the implications of any recommendation for change from this perspective. In other words, any changes you make on access to information and privacy related to those categories affect our security policy as well. It certainly increases then the significance of the work that is being done by the committee.

In conclusion, I would like to point out that I have presented an accurate representation of the problems faced by the agencies for which I am responsible. I hope that in your deliberations you will weigh the respective merits of comparable proposals to guide Cabinet's future consideration of these important issues. I have not attempted to put forward a personal point of view as to which direction the committee should go in. I do not think it is appropriate that I do that and I feel that the government, when it is presenting views to Parliament, should do so as an entity, as a collectivity.

What I have done is to highlight for you some of the concerns that have been raised as a result of our experience and to draw them to your attention. Finally, once again, on behalf of the ministry, thank you for providing the opportunity to share with you some of our experience in implementing the two acts.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. I can assure you that we will review your brief very carefully as well as your speaking notes, because the whole question of national security and international affairs and federal-provincial relations is a knotty problem in many ways, because I think we are all committed to access to information and we want to move the process on another step, now having taken the first step and having had three years experience with it.

We will be looking at the brief very carefully. We appreciate you setting out the agency views and we will make a point over the summer of working in a particular study of your new classification of information, because that is new as of today.

[Translation]

Par ailleurs, monsieur le président, je voudrais rappeler aux membres du Comité ma déclaration récente à la Chambre des communes sur la nouvelle politique du gouvernement: seuls les renseignements jugés confidentiels dans l'intérêt national seront protégés contre une divulgation non autorisée. Les renseignements essentiels pour l'intérêt national sont répartis en six catégories dont les critères législatifs sont énoncés dans la Loi sur l'accès à l'information et dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ces catégories sont les suivantes: la défense nationale; les affaires internationales; la sécurité nationale, y compris les activités hostiles ou subversives et les menaces; les documents confidentiels du Cabinet, les affaires fédérales-provinciales et certains intérêts économiques du Canada.

Je rappelle aux membres du Comité cette nouvelle politique, pour qu'ils comprennent bien que tout changement apporté aux définitions des catégories susmentionnées aurait un effet direct sur le nouveau système de classification sécuritaire. Les membres du Comité sont invités à considérer dans cette perspective les répercussions que pourrait avoir tout changement recommandé.

En conclusion, j'aimerais faire remarquer que j'ai présenté un tableau réaliste des problèmes auxquels on a à faire face les organismes dont je suis responsable. J'espère qu'au cours de vos délibérations vous évalueriez les mérites respectifs des propositions comparables, afin de pouvoir faciliter les décisions que le Cabinet devra éventuellement prendre au sujet de ces importantes questions. Je n'ai pas cherché à vous donner des directives pour vos travaux. J'estime que cela ne serait pas approprié. Je crois, par ailleurs, que lorsque le gouvernement présente ses objectifs au Parlement, il doit le faire collectivement.

J'ai voulu vous faire connaître les problèmes résultant de notre expérience. Enfin, au nom de mon ministère, je vous remercie de l'occasion qui nous a été donnée de partager avec vous une partie de l'expérience acquise dans l'application des deux lois considérées.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Je peux vous assurer que nous examinerons minutieusement votre mémoire ainsi que les notes de votre exposé, car toute la question de la sécurité nationale, des affaires internationales et des relations fédérales-provinciales constitue un problème épineux à plus d'un égard. Je crois néanmoins, que nous tenons tous à aborder une nouvelle étape dans l'accès à l'information. La première étape a été franchie après trois ans d'application des nouvelles lois.

Nous allons examiner le mémoire de près. Nous apprécions le fait que vous nous avez fait connaître les points de vue de vos organismes. Nous nous attacherons, durant l'été, à étudier la nouvelle classification des informations que vous nous avez annoncée aujourd'hui.

*[Texte]*

Mr. Allmand, I know you have another commitment. Would you care to start, please?

**Mr. Allmand:** Thank you. Minister, as a former Solicitor General it has been very painful for me to sit here and listen to so many witnesses coming to this committee bad-mouthing my old department. I asked all the witnesses to name the good guys and the bad guys under freedom of information, and the poor Solicitor General's department is always listed with the bad guys.

**Mr. Beatty:** Most unjust, Mr. Allmand, as I hardly have to tell you.

**Mr. Allmand:** I must tell you that the perception is not very good. If the reality is better, we should do something about it.

The department has a very bad reputation with respect to those who have attempted, both on the privacy side and on the access side, and in your brief and in your comments you say that you are committed to the principles in the acts. If that is the case, I think . . . I do not know if you have had anybody monitor these hearings for you, but there have been a lot of very serious complaints and I want to raise some of them.

About a week or so ago, we had before this committee the Office des droits des détenu-es, which is a group in Quebec representing inmates. They told us the sad and bizarre case of Mr. Pappas, who has been continually harassed within the . . . He is an inmate now in Quebec, has been eligible for parole, applied for parole and was refused. But what he and his lawyers have found is that there has been false information on his file, both before the Parole Board and from the Correctional Service.

• 1635

It was an attempt, under the Privacy Act, to find out what is on the file. There were long delays in responding to requests, denial of access, in many cases with respect to information affecting his release and other sorts of privileges and rights in prison, inadequately explained deletions from the files, and interference at the institutional level with access to the files transferred from CSC headquarters. The story went on and on. He told us even of trumped-up visitors who were false visitors who came with passes pretending to be from the Correctional Investigator's Office.

One day he was called to the visiting area. They said somebody was from the Correctional Investigator's Office. That person gained access to the penitentiary. He was escorted there. It was later found out that having concealed the pass that was given to him, the person was not from the Correctional Investigator's Office at all, but he had gained admittance.

*[Traduction]*

Monsieur Allmand, je sais que vous êtes pris ailleurs, et je vais vous demander de bien vouloir commencer.

**M. Allmand:** En tant qu'ancien Solliciteur général, il m'a été très pénible d'entendre tant de témoins dénigrer mon ancien ministère. J'ai demandé à tous les témoins de nommer les bons et les méchants en ce qui concerne l'accès à l'information, mais le malheureux ministère du Solliciteur général est toujours le coupable.

**M. Beatty:** Est-il besoin de vous dire, monsieur Allmand, combien cela me paraît injuste.

**M. Allmand:** Je dois vous dire que les apparences nous sont défavorables, mais si la réalité ne correspond pas aux apparences, il faudrait prendre des dispositions pour améliorer ces apparences.

Le ministère du Solliciteur général a très mauvaise réputation en ce qui concerne les demandes d'information faites en vertu des deux lois. Vous affirmez pourtant, dans votre mémoire et dans votre exposé, que vous êtes convaincus du bien-fondé des principes sous-jacents à ces lois. S'il en est ainsi je crois . . . je ne sais pas si l'un de vos représentants a assisté à ces auditions de témoins, mais de graves plaintes ont été formulées et je désire en parler un peu.

Il y a environ une semaine, l'Office des droits des détenu(e)s a comparu devant le Comité. Ce groupe représentait les détenus du Québec. On nous a parlé du cas triste et bizarre d'un dénommé Pappas constamment harcelé dans . . . Il est maintenant détenu au Québec. Il était éligible à une libération conditionnelle. Il a fait une demande pour en avoir une, mais sa demande a été rejetée. Pappas et ses avocats ont alors découvert que de faux renseignements figuraient à son dossier à la Commission nationale des libérations conditionnelles et au Service correctionnel du Canada.

On s'efforça, en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de déterminer le contenu du dossier. Il fallut attendre longtemps avant de recevoir des réponses aux questions et on répondit que l'accès au dossier était impossible. Souvent, on refusait de communiquer des renseignements pertinents pour la libération conditionnelle du détenu et autres droits et privilèges pouvant être obtenus en prison. Il y eut des transferts de dossier entre le Service correctionnel et la prison. Les bizarreries ne cessaient pas. Le détenu nous a même parlé de faux visiteurs venus avec des laissez-passer qui prétendaient venir du bureau d'un enquêteur du Service correctionnel.

Un jour, le détenu a été appelé au parloir pour s'entretenir avec une personne venue du bureau d'un enquêteur du Service correctionnel. Cette personne, accompagnée, avait pu pénétrer dans le pénitencier. On découvrit plus tard . . . qu'ayant dissimulé le laissez-passer qu'on lui avait donné, ce mystérieux visiteur ne venait pas du tout du bureau d'un enquêteur du Service correctionnel, mais qu'il avait réussi à pénétrer dans le pénitencier.



*[Text]*

In any case, the whole story, which is in the brief and in an extended brief that has been tabled before this committee, if it is correct, is a terrible condemnation of what is happening within the system. I want to ask you in the first place, are you personally familiar with the case of Mr. Papadatos?

**Mr. Beatty:** Not with the details you are discussing, Mr. Allmand, but what I will certainly do is get a copy of the brief and have it investigated fully.

**Mr. Allmand:** I was going to ask you to make that commitment to the committee, because it was presented as an object lesson of all the bad things with respect to both access and privacy within the department. I know that sometimes things go on within the department that are not always . . . you know, that the Minister cannot know about. Your system is very decentralized. It is all over the country, and even sometimes when you try to find out, as you probably do, you may not find out what is going on. However, I would urge you, and I ask you to make the commitment, to have somebody in your own office personally examine this Papadatos case.

Using the Papadatos case as an example, what processes are available now within the department for inmates to examine the files that bear on their transfers, their release, their day parole, etc., and to determine with their lawyers whether there is false information on those files and have it deleted? The criticism in this case was that the processes are not at all in conformity with the act, and I want to ask you or your officials who are with you what processes are available for inmates, with their lawyers, whether they be legal aid or otherwise, to have access to files that impact on the future of the inmates and to correct those files when false information is on the file.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, Mr. Allmand, perhaps what I could do first is respond with regard to the particular case you mentioned. I certainly will give the undertaking to have a review made of the brief. I hope members of the committee will not assume that because a brief is being filed it is necessarily an accurate depiction of the situation.

**Mr. Allmand:** I accept that, but I must say that when you read it, you will see that certain things took place that were never explained, and you know . . . In any case, I know that is true.

**Mr. Beatty:** Let me give this undertaking. If there are injustices that are done, I have to see them corrected, and I want to ensure that they do not happen again. However, do give us the opportunity to review it and to determine whether in fact injustices did take place. Secondly, I think it would be a mistake to necessarily extrapolate from one case and assume that the experience of others is identical.

It is interesting, in looking at the report of the Privacy Commissioner for 1984-1985, in his table he deals with the Correctional Service of Canada. There were some 94 complaints. I think the Correctional Service of Canada is probably the single largest agency for requests under the privacy

*[Translation]*

Quoi qu'il en soit, toute cette histoire est décrite dans le mémoire et reprise dans un mémoire plus complet qui a été déposé sur la table du Comité et j'espère que ce dépôt est valable. Cette histoire constitue une terrible condamnation de ce qui se passe dans le système. Mais je voudrais vous demander si vous connaissez le cas du détenu Papadatos?

**M. Beatty:** Pas de façon aussi détaillée que vous, monsieur Allmand, mais je vais certainement me procurer un exemplaire du mémoire et instituer une enquête de grande envergure.

**M. Allmand:** J'allais vous demander de prendre cet engagement devant le Comité, car ce cas est typique de tout ce qui va mal au ministère en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Je sais qu'il se passe parfois des choses dans un ministère dont le ministre n'a pas connaissance. Le système est très décentralisé, il est ramifié dans tout le pays et même quand on veut s'informer—et je ne doute pas que vous le vouliez—on se heurte à des obstacles. Cependant, je vous prie instamment de charger l'un de vos collaborateurs d'examiner personnellement le cas Papadatos.

À la lumière du cas Papadatos pris comme exemple, il y aurait lieu de recenser les procédures existant actuellement au ministère qui permettraient aux détenus d'examiner les dossiers concernant leurs transfèrements, leurs libertés conditionnelles, leur libération, etc . . . et de déterminer avec leurs avocats si ces dossiers contiennent des informations erronées ou amputées. Les critiques dans le cas Papadatos ont porté sur le fait que les procédures ne sont pas du tout conformes à la loi. J'aimerais savoir si vous pourriez, vous-même ou l'un de vos collaborateurs . . . me dire quelles sont les procédures à suivre pour les détenus et leurs avocats. Peuvent-ils compter sur de l'aide juridique ou autre? Ont-ils accès aux dossiers dont dépend leur avenir et peuvent-ils corriger le cas échéant, les informations erronées qui y figurent?

**M. Beatty:** Monsieur le président, je vais d'abord répondre à M. Allmand sur le cas Papadatos. Je m'engage certainement à faire faire une étude du dossier. J'espère que les membres du Comité ne vont pas supposer, que tout dossier déposé donne nécessairement une description fidèle de la situation.

**M. Allmand:** J'accepte cela, mais je dois dire que lorsque vous l'aurez lu, vous verrez que des choses bizarres n'ont jamais été expliquées et vous savez . . . En tout cas, je sais que c'est vrai.

**M. Beatty:** Laissez-moi vous promettre cela. S'il y a des injustices, je les redresserai et je m'assurerai qu'il ne s'en produira plus, mais permettez-moi d'abord d'examiner la situation pour déterminer si des injustices ont effectivement été commises. Je crois également que ce serait une erreur de conclure d'un seul cas qu'il en est de même des autres.

Il est intéressant de consulter le rapport 1984-1985 du Commissaire à la protection des renseignements personnels. D'après le tableau relatif au Service correctionnel du Canada, il y a eu 94 plaintes. Je crois que c'est le Service correctionnel du Canada qui reçoit le plus grand nombre de plaintes au titre

[Texte]

legislation. Only 94 complaints were received during that period, and 47 of them were dismissed.

• 1640

In a case where they were justified, for the most part, they were justified because of delays, because they had difficulty processing them in time. I do not defend that but I think it is appropriate to point out that the reason for the Privacy Commissioner sustaining complaints was because of delays.

There are procedures in place, they are well exercised by inmates. The volume is extremely extensive and I guess the Correctional Service of Canada has had more experience with the act than any other agency within the government.

**Mr. Allmand:** The allegation was made that in many cases the inmates are not even advised of their rights under the Privacy Act, that the necessary forms are not available in the institutions and other aids that would help the inmates in using the Access to Information Act and the Privacy Act. What procedures are made to make sure that the inmates in prison are aware of these acts and that the forms and other information with respect to the acts are available to them?

**Mr. Beatty:** First of all, Mr. Allmand, if the allegation is true... There is not evidence from the Privacy Commissioner's report that this is an extensive problem. It is just the opposite from the statistics. The rights under the act are exercised extremely regularly by inmates and the information on how to exercise those rights is very widely held.

With regard to the detailed questioning—you asked what specifically is done in terms of ensuring that forms are in place and that inmates are aware—I will see that the information is provided.

**Mr. Allmand:** I would like to have that.

**Mr. Beatty:** I would be pleased to do that.

**Mr. Allmand:** I would also like to know what safeguards are in place within the Correctional Service to deal with charges that there is false, rigged-up information on the files of inmates, both within the Parole Board and the Correctional Service. This, of course, could bear heavily on their... when they are released on day parole and also when they are transferred from maximum and medium security to a lesser security institution. What safeguards are there there to deal with the type of information that would be on the file that is not correct?

**Mr. Beatty:** Mr. Allmand, there are safeguards contained in the act itself, to begin with, including the right of appeal,

[Traduction]

de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il n'y a donc eu que 94 plaintes en 1984-1985 et 47 d'entre elles ont été rejetées.

Lorsque les plaintes étaient justifiées, elles l'étaient, dans la plupart des cas, à cause de retards dus aux difficultés du suivi des demandes. Je ne défends pas cela mais je crois qu'il est approprié de dire que la raison pour laquelle le Commissaire à la protection des renseignements personnels a pris les plaintes en considération était celle des retards.

Il y a des procédures en vigueur que les détenus connaissent bien et appliquent. Le volume des plaintes en fait foi et je crois que le Service correctionnel du Canada a eu plus d'expérience avec la Loi sur la protection des renseignements personnels que tout autre organisme gouvernemental.

**M. Allmand:** On a allégué que dans de nombreux cas, les détenus ne sont même pas renseignés sur les droits que leur confère la Loi sur les renseignements personnels, les formulaires requis ne se trouvent pas dans les pénitenciers pas plus d'ailleurs que d'autres documents qui les aideraient à se prévaloir des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Quelles sont les procédures qui permettent de s'assurer que les détenus ont connaissance des deux lois et qu'ils trouvent dans les prisons les formulaires et autres documents concernant ces lois?

**M. Beatty:** Tout d'abord, monsieur Allmand, si ces allégations sont justifiées... Le rapport du Commissaire à la protection des renseignements personnels ne prouve nullement qu'il s'agit d'un problème de grande envergure. Les statistiques, en fait, nous prouvent le contraire. Les détenus exercent très régulièrement les droits que leur confère la loi et la documentation relative à ces droits est mise à la disposition de tous les intéressés.

En ce qui concerne les autres questions—vous demandiez ce qui était fait pour que les formulaires soient diffusés dans les prisons et que les détenus soient informés—je veillerai à ce que cette information vous soit fournie.

**M. Allmand:** J'y tiens beaucoup.

**M. Beatty:** Je me ferai un plaisir de vous la fournir.

**M. Allmand:** J'aimerais également connaître les dispositions de protection prises au Service correctionnel contre les accusations d'informations erronées ou tronquées dans les dossiers des détenus se trouvant soit à la Commission des libérations, soit au Service correctionnel. Cela, naturellement, pourrait avoir de lourdes conséquences sur leur... lorsqu'ils sont libérés conditionnellement et lorsqu'ils sont transférés d'un pénitencier à sécurité maximale ou moyenne à un pénitencier dont la sécurité est moins stricte. Quelles dispositions y a-t-il alors pour se protéger contre tout genre d'information erronée se trouvant dans un dossier?

**M. Beatty:** Monsieur Allmand, il y a des garanties dans la loi même, à commencer par le droit d'interjeter appel, lorsque



*[Text]*

where people feel that their rights have been abridged in some way.

Mr. Shoemaker may want to elaborate on it beyond that. If there is further information you need with regard to procedures, we will gladly get that for you.

**Mr. Michael Shoemaker (Senior Assistant Solicitor General, Policy and Security Branch, Department of the Solicitor General):** Mr. Allmand, to the extent that I can be helpful, my response would really be the same as the Minister's. I have been in association with the Privacy Commissioner on two or three occasions when that office found it necessary to come to see us because of long delays in the processing of Correctional Service of Canada applications, but at no time was this issue, nor the one that you referred to immediately before, raised by that commissioner's office. I am not trying to in any sense say that means it is non-existent. But certainly to bring it to the attention of the deputy so he could alert the Minister, that information was not provided.

I will inquire for you to see if there have been cases of that nature and what the institution does in such circumstances. There has been no information provided to us about the deception or rigging of information in inmates' files.

**Mr. Allmand:** When you read the Pappas file—by the way, the Office des droits des détenu-es is a branch of the Rights and Liberties Association in Quebec. I asked Mr. Pappas and his lawyer whether they had sought help from the co-ordinators, from the Privacy Commissioner and from the Correctional Investigator, and they said that in all cases they were not able to have justice done as far as they were concerned. All were unable to help them. I appreciate the commitment from the Minister that he is going to look at the file.

We had another very sad tale—

**Mr. Beatty:** I am sorry. Mr. Allmand, on that file, before we leave it, I cannot guarantee that anything I could do would satisfy Mr. Pappas—

**Mr. Allmand:** No.

**Mr. Beatty:** —any more than anything the Privacy Commissioner or the Correctional Investigator could do would satisfy him.

• 1645

**Mr. Allmand:** Having been in your position before, I know sometimes when you run a personal investigation out of your own office, you uncover things that were never brought to the fore before and for one reason or another were covered up. I do not blame the Minister at all. It is the way the department operates very often.

We have another very sad case here. We had Mr. David Nairn before the committee. David Nairn's 17-year-old daughter had been stabbed to death by an individual who is now in prison. Because he was concerned for his family's safety, he attempted under the Access to Information Act to

*[Translation]*

des personnes estiment qu'il a été porté atteinte à leurs droits, d'une façon ou d'une autre.

Monsieur Shoemaker pourra peut-être vous fournir d'autres précisions. Avez-vous besoin d'informations plus détaillées en ce qui concerne les procédures? Nous nous ferons un plaisir de vous les donner.

**M. Michael Shoemaker (premier Sous-solliciteur général adjoint, Direction de la police et de la sécurité, ministère du Solliciteur général):** Monsieur Allmand, je voudrais vous être utile, mais ne puis que confirmer ce que disait le ministre. J'ai pris contact avec le Commissaire à la protection des renseignements personnels à plusieurs reprises, ce Bureau tenant à s'entretenir avec nous sur les lenteurs du système correctionnel du Canada. Cependant, cette question ni celle dont vous avez parlé juste avant n'ont jamais été soulevées par le bureau du Commissaire. Je n'entends pas par là que la question ne se pose pas, mais nous ne savons pas si elle a été portée à l'attention du député pour qu'il prévienne le ministre.

Je vais me renseigner pour vous en ce qui concerne les cas de ce genre. Il faudrait savoir ce que les pénitenciers font dans de telles circonstances. Nous n'avons jamais eu connaissance d'informations erronées ou tronquées dans les dossiers des détenus.

**M. Allmand:** Lorsque vous prendrez connaissance du dossier Pappas—à propos, l'Office des droits des détenu (e)s est une branche de l'Association québécoise des droits et libertés. J'ai demandé à M. Pappas et à son avocat s'ils avaient réclamé l'aide des coordonnateurs, du Commissaire à la protection des renseignements personnels et de l'enquêteur du Service correctionnel, et ils m'ont répondu ils n'ont pu obtenir gain de cause pour eux-mêmes. Il n'y a personne pour les aider. J'apprécie le fait que le ministre s'est engagé à étudier ce dossier.

Nous avons eu un autre cas affligeant.

**M. Beatty:** excusez-moi, monsieur Allmand, mais avant de clore la discussion sur ce dossier, je ne puis vous garantir que notre intervention satisfera M. Pappas.

**M. Allmand:** Non.

**M. Beatty:** . . . pas plus garantir que celle du Commissaire à la protection des renseignements personnels ou de l'enquêteur du Service correctionnel.

**M. Allmand:** Je sais, pour avoir occupé votre poste, que si votre propre cabinet ordonne une enquête, vous avez de bonnes chances de découvrir des faits qui étaient restés cachés, pour l'une ou l'autre raison. Je ne blâme nullement le ministre. C'est ainsi que fonctionne souvent le ministère du Solliciteur général.

Mais voici un autre cas attristant. M. David Nairn est venu témoigner devant le Comité. La fille de M. Nairn, qui a 17 ans, a été poignardée par un individu qui est maintenant en prison. Craignant pour la sécurité de sa famille, M. Nairn a essayé d'obtenir des renseignements sur le condamné, en vertu

*[Texte]*

get certain information with respect to the convicted man. He wanted to find out in what prison he was being held, when he would be released from prison and what statutory remission had been earned by the inmate, the earned remission. Anyway he put a great deal of questions with respect to . . . Now he did it as a victim, not as a third party. He had great difficulty. For example, it took him nine months to finally find out the release date of the inmate. He seemed to be blocked at every turn.

Again I want to ask the Minister whether he is aware of the difficulties Mr. Nairn, the father of the murdered young woman, had in getting information from this department with respect to the incarcerated individual. Is he aware of it? Again, if he is not, could he have this case looked at?

There may be justification. I personally argued with Mr. Nairn or put to him that it is not in the interest in all cases to say when the inmate is being released. Some people, especially those in organized crime, may have designs on the released inmate and may want to harm him. But in the case of victims who are afraid for their own lives and the lives of their families, there may be grounds to give out certain information. As Mr. Nairn said, he and his family did not want to meet this man suddenly on the street face to face or in the same area. He would like to know where he was being held. Perhaps you can deal with some of my questions with respect to this case.

**Mr. Beatty:** Mr. Allmand, I am aware of the case. I have met Mr. Nairn before and I have discussed this case in the context of Bill C-67 and Bill C-68, which are before the House today.

Now I tried to deal with this issue in my statement to the committee when I said the interpretation being given to the present situation of personal information is causing problems on two fronts. First, when families, friends, or members of the public, including victims of crime, called to obtain some basic information about an inmate such as date of incarceration and conditional release, date or transfer information, should this detail be treated as personal information? And I went on from there. The difficulty is really in the interpretation of the act as it stands today and what scope is available to us in order to provide the sort of personal information to members of the public, including the victims. I do not believe the act—and Mr. Shoemaker can correct me—gives any special standing to victims or families of victims, for example.

This is one of the concerns I have. One of my priorities in becoming Solicitor General has been to take a look at the treatment of victims in our system. I get the sense we have a great system for solving crimes or apprehending offenders, for trying them and sending them to prison, and for letting them out. Now it is great for the lawyers and great for the police. We try to meet the needs of inmates as well. But the one person who gets consistently forgotten in the process is the victim or the victim's family. I met with the families of a large number of victims who said they would liked to have known when a hearing is going to be held, for example, with regard to

*[Traduction]*

de la Loi sur l'accès à l'information. M. Nairn voulait savoir dans quelle prison il se trouvait, quand il serait libéré et de quelle remise de peine le détenu avait bénéficié. C'est en tant que victime que M. Nairn a posé ces questions, et non en tant que tiers. Il a eu de graves déboires et a dû attendre neuf mois pour connaître la date de libération du détenu. Il ne semblait rencontrer que des obstacles sur son chemin.

Le ministre est-il au courant des difficultés rencontrées par M. Nairn, père d'une jeune fille assassinée, pour obtenir des renseignements au ministère sur le détenu en question? Est-ce que le ministre est au courant de ce cas? Sinon, pourrait-il s'en occuper?

Cela peut peut-être s'expliquer. J'ai dit moi-même à M. Nairn qu'il peut être imprudent de révéler la date de libération d'un détenu. Certains, en particulier ceux qui font partie d'un gang cherchent parfois à reprendre contact avec cet ancien détenu, à lui nuire. Mais certains renseignements devraient être donnés aux victimes qui craignent pour leur propre vie ou pour la vie des membres de leur famille. M. Nairn nous a dit que ni lui, ni sa famille ne tenaient à se trouver face à face dans la rue, ou ailleurs, avec cet individu. Il voulait savoir où il était détenu. Peut-être pourriez-vous répondre à certaines de mes questions qui portent sur ce cas.

**M. Beatty:** Monsieur Allmand, je connais ce cas. J'ai eu l'occasion de rencontrer M. Nairn et j'ai commenté ce cas dans le contexte des Bills C-67 et C-68 qui sont étudiés à la Chambre aujourd'hui.

J'ai essayé de traiter cette question dans l'exposé que j'ai présenté au Comité. J'ai dit, en effet, que la façon dont on interprète la situation actuelle des renseignements personnels cause des problèmes sur deux fronts. Tout d'abord, quand les familles, les amis ou les membres du public, y compris les victimes des crimes, appellent pour obtenir des renseignements essentiels au sujet d'un détenu, comme la date de son incarcération, sa libération conditionnelle, son transfèrement, etc . . . s'agit-il de données pouvant être considérées comme des renseignements personnels? Je me suis, ensuite, demandé si la difficulté ne découlait pas de l'interprétation de la loi actuelle. Quel est, en effet, la marge dont nous disposons pour fournir des renseignements personnels aux membres du public, dont les victimes? Je ne crois pas que la loi . . . et monsieur Shoemaker peut me reprendre si je me trompe—donne un statut spécial à des groupes comme les victimes ou les familles des victimes.

C'est l'une de mes préoccupations. Quand je suis devenu Solliciteur général, l'une de mes priorités a été d'examiner la façon dont les victimes sont traitées dans notre système. J'ai l'impression que notre système fonctionne très bien pour découvrir les crimes, appréhender les criminels, les juger, les mettre en prison et les libérer. Du point de vue, des avocats et de la police, tout est parfait. Nous essayons également de répondre aux besoins des détenus. Mais la victime, ou sa famille, est constamment oubliée dans ce processus. J'ai rencontré les familles d'un grand nombre de victimes qui m'ont dit qu'elles auraient aimé savoir quand une audition aurait



[Text]

an offender who was up for release with the Parole Board. They would like to have the chance to make a representation.

One of the things I intend to do is to give instructions to the Parole Board to ensure that victims are aware of the fact they have the right to make representations. Also, to the extent possible for us within the law, we should be as forthcoming as possible with this information.

**Mr. Allmand:** I am pleased to hear it.

• 1650

**Mr. Beatty:** It is one of those areas where, again, we would welcome the guidance of the committee.

**Mr. Allmand:** I see. Well, as you know, we are examining the act with the intention of presenting amendments, and one area we will be concerned with is whether the victims and the victim's family, in criminal matters, should have special rights. In recent years there has been a greater awareness, as you point out, of the place of the victim in the criminal justice system, and now more attention is being given to that, and rightly so. One would hope we would not have a scattergun approach to it. My time is up, but if we were to make an amendment here which would be part of a larger program dealing with the rights of victims, and you say you are studying that as well . . . My time is up. I just barely got into this whole matter.

I said at an early date that there was so much from our previous hearings relating to the Solicitor General's department that we need several meetings, almost, to deal with all the matters which were raised with respect to it. Here, I have just raised two cases relating to the Correctional Service. I have not even touched CSIS or the RCMP or the—

**Mr. Robinson:** I will get into that one.

**Mr. Allmand:** You will not even have time. In any case, Mr. Chairman, keep this in mind with our schedule of meetings in the future, even into the fall.

**Mr. Beatty:** Golly, Mr. Allmand, I love you all like brothers and I am always sad when I am apart from the committee.

**Mr. Allmand:** You do not have to be here on all occasions. Mr. Robinson wants to see you here all the time, but we could probably deal with some of the questions by having officials from your department. I do not know if you would like that or not.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, the one area in which I want to be clear is that I do not think it is my function or my officials' function to lobby a parliamentary committee to make a change in the act one way or the other, or to defend a particular provision. If there is that understanding, that what they would be doing is providing factual information as to what the experience has been, where there have been problem areas, what procedures they follow . . . For example, in the case of the CSC, the question you asked, which is of a detailed nature about specifically what is done to ensure forms are in specific institutions and available, what redress procedures are there

[Translation]

lieu, par exemple pour une libération conditionnelle. Ces familles aimeraient avoir la possibilité de témoigner.

L'une des choses que j'ai l'intention de faire est de donner des instructions à la Commission des libérations conditionnelles pour que les victimes ou les familles des victimes soient avisées qu'elles ont le droit de faire des démarches. Dans la mesure où la loi nous le permet, nous devrions également, dans toute la mesure du possible, fournir ces renseignements.

**M. Allmand:** Je suis heureux de vous l'entendre dire.

**M. Beatty:** Il s'agit d'un autre domaine où nous aimerions avoir les conseils du Comité.

**M. Allmand:** Eh bien, comme vous le savez, nous examinons cette loi dans le but de l'amender. C'est ainsi que nous allons devoir déterminer si les victimes ou les familles des victimes de crimes devraient avoir des droits spéciaux. Comme vous l'avez indiqué, on se préoccupe davantage, depuis quelques années de la place des victimes dans notre système pénal, et c'est très bien, mais il faut espérer qu'on ne précipitera les choses. Mon temps de parole est écoulé, mais si nous devons apporter maintenant à la loi un amendement portant sur les droits des victimes, et vous me dites que cette question est à l'étude . . . Mon temps de parole est écoulé, mais je n'ai fait qu'effleurer l'ensemble de cette question.

J'ai dit, antérieurement, que nous avons soulevé tant de problèmes, au cours des auditions précédentes, sur le ministère du Solliciteur général qu'il nous faudrait probablement plusieurs réunions pour les résoudre tous. J'ai, quant à moi, présenté deux cas concernant le Service correctionnel. Je n'ai même pas effleuré le SCRS ou la GEC ou le . . .

**M. Robinson:** Je vais en parler.

**M. Allmand:** Vous n'aurez pas le temps voulu. En tout cas, Monsieur le président, souvenez-vous de cela pour planifier les prochaines réunions jusqu'à l'automne.

**M. Beatty:** Monsieur Allmand, j'aime tellement ce Comité que je me sens toujours tout triste quand j'en suis éloigné.

**M. Allmand:** Il n'est pas nécessaire que vous assistiez à toutes les réunions du Comité. M. Robinson aimerait que vous soyez toujours présent, mais nous pourrions probablement régler . . . certaines questions avec les fonctionnaires de votre ministère. Je ne sais toutefois pas si cette suggestion vous convient.

**M. Beatty:** Monsieur le président, je ne crois pas que ma fonction officielle m'oblige à faire pression, dans un comité, parlementaire, pour faire amender une loi dans un sens ou dans l'autre ou pour défendre une clause particulière. Dans ces conditions, il faudrait que l'on fournisse des renseignements factuels au sujet de l'expérience acquise, des problèmes rencontrés et des procédures suivies . . . Par exemple, dans le cas du SCC, compte tenu de la question spécifique que vous avez posée sur ce qu'il y a lieu de faire pour que les formulaires soient disponibles dans les prisons, de la question des procédures de réparation, etc. je n'ai pas d'objection à ce que les

[Texte]

and so on, I have no objection at all to agency heads or the coordinators being available to the committee.

The one stricture I would have is that I would consider it improper on their part to advocate one policy or another. The government, when it speaks, should speak with one voice, and should not be lobbying an agency, or a department should not be lobbying a committee of Parliament to go in a particular direction. But because we are the ministry which has the most experience, particularly with the Privacy Act, it is probably appropriate that my officials be made available to you if there is information you would like to have and we would co-operate with you to the greatest extent possible.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allmand; I think your point is well taken. We might well be asking you, Mr. Minister, to come back in the fall, because your department and all of your agencies are really at the cutting edge of information and privacy, as well as the fact that we know you have a great personal experience and interest in the topic. I say this sincerely. We are interested in picking your own experience as a member of Parliament who studied this for several years to have your views. So if we find we would like you back, it would be in that context—in no way to try to get you to speak differently from the government, particularly, but to have the experience of your own personal views on it. And it would always be in the context of the report and the speech you have given.

**Mr. Beatty:** The only point, Mr. Chairman, is that I have no personal views any more. I do not have that luxury, in that I am a member of Cabinet, and can only speak in my capacity as a Cabinet Minister. Now, if there is information I can give you about my experience, or about some of the concerns I had as a private member... As I mentioned to you, as one individual and as a Cabinet Minister with the concern... and trying to grasp the philosophical issue of whether computerization per se changes the nature of a privacy problem, I am glad to co-operate on that basis. But beyond that I cannot; I am not at liberty to express personal views.

**The Chairman:** Yes. Mr. Robinson, the Minister has given his personal undertaking within his own offices to look into the Pappas case. We have all been lobbied by either Mr. Pappas or by Mr. Fineberg vis-à-vis the case, and I think perhaps you do not have to get into that topic, because he has given his personal undertaking on that.

• 1655

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think in view of the circumstances that have been drawn to the attention of the committee in the Pappas case that there would appear to have been a very serious miscarriage of justice, and I welcome the Minister's undertaking to personally conduct an inquiry into these circumstances, because I believe there are many questions that have to be answered. I know the Minister did respond to my letter with quite a detailed reply, but I do hope he will review the transcript of the evidence that was given to

[Traduction]

dirigeants des organismes ou... les coordonnateurs viennent témoigner devant le Comité.

La seule limitation serait que je considérerais inconvenant de leur part de prôner une politique quelle qu'elle soit. Lorsque le gouvernement parle, il doit le faire par une seule voix. Le gouvernement ne devrait pas recourir aux organismes et les ministères ne devraient pas recourir aux comités du Parlement pour faire connaître la direction à suivre. Cependant, notre ministère ayant le plus d'expérience en ce qui concerne la Loi sur les renseignements personnels, il est probablement bon que mes fonctionnaires soient mis à votre disposition si vous désirez avoir des renseignements et nous sommes prêts à collaborer avec vous dans toute la mesure du possible.

**Le président:** Merci Monsieur Allmand. Je crois que votre intervention a été fort appréciée. Nous aimerions vous demander, Monsieur le ministre, de revenir en automne, ... car votre ministère et tous vos organismes se trouvent au premier plan de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Par ailleurs, nous savons que vous avez vous-même une grande expérience de ces questions et que vous vous intéressez beaucoup, et je suis sincère. Nous apprécions votre opinion, fruit de votre expérience parlementaire, de plusieurs années. Nous aimerions vous revoir selon vos termes, et ne chercherons donc pas à vous faire dire des choses qui ne doivent émaner que du gouvernement. Vos opinions personnelles nous intéressent cependant beaucoup. Nous nous limiterons au rapport et à l'exposé que vous avez présentés au Comité.

**M. Beatty:** Monsieur le président, l'inconvénient est que je n'ai plus d'opinions personnelles, étant membre du Cabinet, et je ne puis donc parler qu'en tant que ministre. Mais je pourrais m'exprimer à titre personnel sur mon expérience ou sur les questions qui me préoccupaient lorsque j'étais simple député. Par contre, en tant que ministre, membre du Cabinet, je dois me préoccuper de l'aspect philosophique de l'informatique, qui modifie la nature de la protection des renseignements personnels. Je serais tout disposé à coopérer de cette façon, mais je ne pourrais aller plus loin. Je n'ai pas le droit d'exprimer des opinions personnelles.

**Le président:** Oui. Monsieur Robinson, le ministre s'est engagé personnellement, dans ses propres bureaux, à s'occuper du dossier Pappas. Nous avons tous été contactés sur ce dossier, soit par M. Pappas, soit par M. Fineberg. Vous ne devriez peut-être pas revenir sur cette question, car le ministre s'est engagé personnellement à s'en occuper.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je crois qu'à la lumière des faits ayant été portés à l'attention du Comité au sujet du cas Pappas, on peut dire qu'il y a eu un grave déni de justice. J'apprécie le fait que le ministre se soit engagé à diriger personnellement une enquête à cet égard, car je crois qu'il va falloir répondre à de nombreuses questions. C'est vrai que le ministre a répondu en détail à ma lettre, mais j'espère vraiment qu'il étudiera la transcription des témoignages que M. Pappas et son avocat ont fourni au Comité et qu'il examinera minutieusement ce dossier.



[Text]

this committee by Mr. Pappas and his counsel, and examine the matter with care.

I am also sorry we are not able to ask the Minister some questions with respect to his personal views in a variety of areas. I know that in his former manifestation he was an expert in SIN; that is, the social insurance number. Certainly that is one of the issues this committee is going to be looking at, Mr. Chairman. I will have to search back through *Hansard*, I guess, for his views on that issue.

**Mr. Beatty:** I have been told to go forth and SIN no more, unfortunately.

**Mr. Robinson:** Indeed. Mr. Chairman, I would like to ask the Minister a question with respect to the issue of exempt banks, which I know he touched on in his brief to the committee. There was a concession by the Department of Justice on behalf of the Solicitor General in the Ternette case that the exempt bank in that particular case had not been properly established—in other words, that the individual files had not been reviewed as the act had required, and that therefore the bank in question had not been properly established. First of all, what steps have been taken, if any, to bring that particular bank into the qualifications of an exempt bank? And secondly, have the other banks that have been designated as exempt under his control met the rigorous criteria set out in the act?

**Mr. Shoemaker:** May I help Mr. Robinson in this case? In answer to your first question, what we are doing now is actually almost treating the exempt banks as open banks. We really do not have any alternative. And therefore if a request comes forward, Mr. Robinson, I think it is in the context of our brief. What we do is we actually take the individual file, we rely not on any general prescription that we may have a predominance of personal information. We physically go through each of the files in order to establish the predominance as it relates to 21 and 22, and if it does, then in fact if exemptions are valid we use 21 and 22 rather than the bank itself.

**Mr. Robinson:** That is presumably the case with all of the banks that were designated as exempt under the control of the Solicitor General.

**Mr. Shoemaker:** Save and except one. We have done audits on each of our banks, both in the secretariat and in the agencies, and the RCMP does have one criminal intelligence bank which the commissioner's office itself went in and did the audit on, and they declared that it was a legitimate bank because it was a fortuitous circumstance that the RCMP had gone through all the files almost instantly just before promulgation of the exempt bank.

**Mr. Robinson:** Which bank was that?

**Mr. Shoemaker:** I am sorry, I will have to get the number for you. I do not carry them around in my head.

**Mr. Robinson:** And that was audited by the Privacy Commissioner?

[Translation]

Je regrette que l'on ne puisse pas poser au ministre quelques questions pour connaître ses opinions personnelles dans plusieurs domaines. Je sais que dans... ses activités antérieures, il était spécialiste des numéros d'assurance sociale (SIN en anglais). Je suis sûr, Monsieur le président, que c'est l'une des questions que ce Comité devra étudier. Il faudra, sans doute, que je cherche dans le «Hansard» ce que le ministre aura pu dire à ce sujet.

**M. Beatty:** Malheureusement, on m'a dit d'aller de l'avant et «SIN no more».

**M. Robinson:** En effet! Monsieur le président, je voudrais poser une question au ministre en ce qui concerne la question des fichiers inconsultables et je sais qu'il en a parlé dans son exposé. Le ministère de la Justice a fait une concession en faveur du Solliciteur général dans le cas Ternette, à savoir que le fichier inconsultable dans ce cas particulier n'avait pas été convenablement établi. En d'autres termes, les dossiers personnels n'avaient pas été examinés comme la loi l'exige et par conséquent... le fichier inconsultable n'avait pas été établi convenablement. Premièrement, quelles mesures ont été prises, le cas échéant, pour que ce fichier particulier ait les caractéristiques d'un fichier inconsultable? Deuxièmement, est-ce que les autres fichiers déclarés inconsultables, sous contrôle du ministre, répondaient aux critères rigoureux prévus dans la loi?

**M. Shoemaker:** Puis-je aider Monsieur Robinson à cet égard? En réponse à votre première question, je dirai que nous traitons actuellement les fichiers inconsultables un peu comme des fichiers ouverts. Nous n'avons pas d'autre solution. Par conséquent, si une demande est faite, je crois, Monsieur Robinson qu'elle est dans le contexte de notre exposé. En fait, nous prenons le dossier individuel sans nous préoccuper de toute prescription que nous pourrions avoir une prédominance de renseignements personnels. Nous examinons chaque dossier afin d'établir la prédominance en fonction de 21 et de 22 et le cas échéant... si les exemptions sont valables nous employons 21 et 22 plutôt que le fichier lui-même.

**M. Robinson:** C'est probablement le cas de tous les fichiers désignés inconsultables et placés sous le contrôle du Solliciteur général.

**M. Shoemaker:** Sauf un. Nous avons vérifié chaque fichier, aussi bien au Secrétariat que dans les organismes et la GRC possède un fichier de renseignements sur les crimes qui a été vérifié par les fonctionnaires du bureau du Commissaire. Ces derniers ont déclaré que c'était un fichier légitime parce que, à cause de circonstances fortuites, la GRC avait consulté tous les dossiers presque immédiatement avant la promulgation du fichier inconsultable.

**M. Robinson:** Quel était ce fichier?

**M. Shoemaker:** Je n'ai malheureusement pas le numéro dans ma tête, mais je l'obtiendrai pour vous.

**M. Robinson:** Est-ce que la vérification a été faite par le Commissaire à la protection des renseignements personnels?

[Texte]

**Mr. Shoemaker:** It was done by the Privacy Commissioner's office itself.

**Mr. Robinson:** And they were satisfied that it had been properly established?

**Mr. Shoemaker:** And so wrote to the RCMP and indicated.

**Mr. Robinson:** With respect to the other banks that in fact are not being treated as exempt banks, there is a privacy register that lists them as exempt banks. How are members of the public supposed to know that they are not in fact exempt banks?

**Mr. Shoemaker:** That is a valid question. We have indicated to Treasury Board and the Department of Justice, but we have just very recently been asked to so indicate, and our assumption is that the index registry will have to be changed, until such time as exempt banks are reconstituted.

**Mr. Robinson:** And that is being done, is it?

**Mr. Shoemaker:** We have seen to it that a report has gone both to the board and to the Department of Justice that our judgment, based on the Ternette case, is that the following banks, and we have listed the numbers, were not validly established.

**Mr. Robinson:** I believe there are bulletins which update the register. Are you going to make sure that is done in the next bulletin, as well?

**Mr. Shoemaker:** I will certainly see that the information we have provided goes to the right place, the people who are putting it out. It is Treasury Board that puts out the bulletin. I will make sure that happens.

**Mr. Robinson:** I take it that this has not caused any serious administrative difficulties in approaching requests in this manner, has it?

**Mr. Beatty:** Yes and no. First of all, it is far more taxing in terms of person-years to do the sort of search that has to be done. But there is a more fundamental concern here that the very acknowledgement that a file may exist can jeopardize national security.

**Mr. Robinson:** But under the act you do not have to acknowledge the existence of a file.

• 1700

**Mr. Shoemaker:** No, under the act you do not have to acknowledge existence of a file. But if you can use the exempt bank rather than the specific exemption, then it disguises the reality of the prospect much better than if you have to use a separate exemption.

**Mr. Robinson:** Well, Mr. Chairman, we will certainly examine with care the underlying logic of the suggestion when we come to amendments. I would like to turn to the question—

[Traduction]

**M. Shoemaker:** Elle a été faite par les fonctionnaires du bureau du Commissaire à la protection des renseignements personnels.

**M. Robinson:** Est-ce que ces fonctionnaires ont trouvé que le fichier avait été convenablement établi?

**M. Shoemaker:** C'est ce qu'ils ont fait savoir à la GRC.

**M. Robinson:** En ce qui concerne les autres fichiers qui, en réalité, ne sont pas traités comme des fichiers inconsultables, il existe un registre de renseignements personnels qui en donne la liste comme s'il s'agissait de fichiers inconsultables. Comment, dans ces conditions, le public peut-il savoir que ces fichiers sont en fait consultables?

**M. Shoemaker:** Voilà une bonne question. Nous avons prévenu le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice. Ce n'est que très récemment qu'on nous a demandé de faire connaître cette situation. Nous supposons que ledit registre devra être changé jusqu'à ce que les fichiers inconsultables soient reconstitués.

**M. Robinson:** Cela est en cours, n'est-ce pas?

**M. Shoemaker:** Nous avons fait parvenir un rapport au conseil et au ministère de la Justice indiquant que notre conviction, basée sur le cas Ternette, était que les fichiers identifiés par leurs numéros dans le rapport n'avaient pas été convenablement établis.

**M. Robinson:** Je crois que des bulletins sont publiés de temps à autre pour mettre à jour le registre. Allez-vous vous assurer que cela paraîtra également dans le prochain bulletin?

**M. Shoemaker:** Je vais certainement m'assurer que l'information que nous avons fournie parviendra où il faut, c'est-à-dire au Conseil du Trésor qui publie le bulletin.

**M. Robinson:** Est-ce que le fait d'aborder les demandes de cette façon n'aurait pas causé de graves difficultés administratives?

**M. Beatty:** Oui et non. Tout d'abord, il est beaucoup plus éprouvant, au plan des années-personnes, de faire le genre de recherche qu'il y a lieu de faire. Cependant, il y a une préoccupation fondamentale ici, à savoir que le simple fait de reconnaître l'existence d'un fichier peut mettre en danger la sécurité nationale.

**M. Robinson:** Mais la loi n'exige pas que l'on reconnaisse l'existence d'un fichier.

**M. Shoemaker:** Non, la loi ne vous oblige pas à reconnaître l'existence d'un fichier. Cependant, si l'on peut employer un fichier inconsultable plutôt qu'une exemption spécifique, on sera plus à même de dissimuler la réalité du cas qu'en ayant recours à une exemption séparée.

**M. Robinson:** Eh bien, Monsieur le président, nous allons sûrement examiner minutieusement la logique fondamentale de cette suggestion lorsque nous aborderons les amendements. J'aimerais maintenant passer à la question . . .



[Text]

**Mr. Beatty:** Mr. Robinson, just before we pass over it, I think we should recognize here what the concern is. It is people whose interests are inimical to the national security of Canada, for example, people who are involved in spying against Canada. I make no apology at all for an attempt on our part to withhold information from them. So we should. This is the whole function of national security.

**Mr. Robinson:** I am sure those are not the only people who seek information in those particular data banks.

**Mr. Beatty:** Nor is it our desire to put impediments in the way of people who make legitimate requests and who are not threats to national security in any way. All I am asking the committee to recognize is that there are people who are legitimate threats to national security whose function it is to undermine the security of Canada. I will put whatever devices I can in their way in terms of their attempts to damage our national security.

**Mr. Horner:** Mr. Chairman, I have a supplemental to Mr. Robinson's question, without cutting into his time. How do you see it that exempt banks are a better way of disguising than non-disclosure of the existence of a file?

**Mr. Shoemaker:** It has been my experience—and I admit that your experience probably well exceeds mine at this point in time . . . Take the Ternet case, for example. If you have to go on review, then this is when it happens, whether it is the Privacy Commission or eventually the Federal Court. You can maintain that if a file existed, which is neither hereby confirmed or denied, it was in an exempt bank. This thesis will hold in logic much better than if you have to apply a specific exemption. How do you apply a specific exemption to non-existent material?

You can say there is a bank in existence—and we are not telling you whether there is anything in the bank or not—but it would not be released to you. We cannot carry such a fiction forward under this particular example.

**Mr. Horner:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Mr. Beatty:** It is not a fiction; it is an exemption.

**Mr. Shoemaker:** Yes, I know, but a fiction whether a file exists or not.

**Mr. Robinson:** But presumably you could equally say, without in any way confirming or denying the existence of any file, the request would be covered under section 21 or section 22. What is the difficulty with this?

**Mr. Shoemaker:** Then the Privacy Commissioner comes in and reviews and has to report. What is the Privacy Commissioner going to say? He would not know what he reviewed.

**Mr. Horner:** Oh, yes, it had to be something.

[Translation]

**M. Beatty:** Monsieur Robinson, avant de changer de sujet, je crois que nous devrions reconnaître ici ce qu'est la véritable préoccupation. Il s'agit de personnes ayant des intérêts défavorables à la sécurité nationale du Canada, par exemple des espions travaillant contre notre pays. Je n'ai aucune excuse à faire . . . parce que nous essayos d'empêcher ces gens-là d'avoir accès à l'information. Nous devons le faire, car il s'agit de la sécurité nationale.

**M. Robinson:** Je suis sûr qu'il n'y a pas que ces gens-là qui cherchent des informations dans ces banques de données particulières.

**M. Beatty:** Par contre, nous ne voulons pas entraver les démarches des gens qui font des demandes légitimes ne menaçant aucunement la sécurité nationale. Je demande seulement au Comité de reconnaître qu'il y a des individus qui menacent la sécurité nationale parce que leur but est de saper l'infrastructure du Canada. Je mettrai en place tous les moyens que j'aurai pour entraver leurs tentatives visant à nuire à notre sécurité nationale.

**M. Horner:** Monsieur le président, j'ai un supplément pour la question de M. Robinson, sans pour autant empiéter sur son temps de parole. Comment expliquez-vous que les fichiers inconsultables constituent un moyen plus efficace de dissimulation que la non-divulgarion de l'existence d'un dossier?

**M. Shoemaker:** Mon expérience—mais j'admets que votre expérience est probablement plus riche que la mienne à l'heure actuelle—Prenez le cas Ternet, par exemple. Si vous devez recourir à une révision auprès de la Commission de protection des renseignements personnels ou auprès de la Cour fédérale, c'est alors que le cas se présente. On peut soutenir que si un fichier existait, ce qui n'est ni confirmé ni contesté ici, c'est un fichier inconsultable. Cette thèse aura une meilleure logique que s'il faut avoir recours à une exemption spécifique. Comment peut-on appliquer une exemptin spécifique à des données qui n'existent pas?

On peut dire qu'une banque de données existe—sans dire d'ailleurs si elle contient ou non des données—mais qu'elle . . . ne peut pas être divulguée. Nous ne pouvons pas poursuivre une telle fiction dans le cadre de cet exemple particulier.

**M. Horner:** Merci beaucoup, Monsieur le président.

**M. Beatty:** Ce n'est pas une fiction; c'est une exemption.

**M. Shoemaker:** Oui, je sais, mais c'est une fiction quand le fichier peut exister ou ne pas exister.

**M. Robinson:** Vous pourriez sans doute dire également, sans confirmer ni contester l'existence de n'importe quel fichier, que la demande de renseignements serait couverte par la section 21 ou la section 22. Qu'elle est la difficulté cette fois-ci?

**M. Shoemaker:** C'est alors que le Commissaire à la protection des renseignements personnels doit faire son examen et son rapport. Qu'est-ce que ledit Commissaire va dire? Il ne saura pas ce qu'il aura examiné.

**M. Horner:** Oh! si, il fallait que ce soit quelque chose.

*[Texte]*

**Mr. Robinson:** The Privacy Commissioner reviews the exercise of discretion in those circumstances and finds that the exercise was appropriate.

**Mr. Shoemaker:** No. This is not what the Privacy Commissioner does. He comes in and asks to be shown the file material. Then what do you do when you get to the Federal Court when the contest is on?

**Mr. Robinson:** The Privacy Commissioner is entitled to the information, Mr. Chairman, but the Privacy Commissioner does not have to report the information to the applicant.

**Mr. Shoemaker:** You must have read how the Privacy Commissioner reports out these matters. They have a very difficult time, as it advances up to the Federal Court, to disguise at any point in time that there is no such thing as a file in existence.

**Mr. Robinson:** Has this caused any problems since the concept of exempt banks has disappeared? Can you give us any illustration at all, Mr. Chairman, of where this has caused a problem?

**Mr. Shoemaker:** Oh, exactly. The Ternette case is a perfect example.

**Mr. Robinson:** How is the Ternette case an illustration of this?

**Mr. Shoemaker:** Ternette was after information in an exempt bank. The exempt bank fiction broke down, because Ternette was able to demonstrate to the satisfaction of the Department of Justice that the bank should be an open bank rather than an exempt bank. So we had to rely on specific exemptions at that point in time with ballgame over. It was quite clear to Ternette, quite understandably, that there were files in existence.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I am not going to pursue this; we can discuss this in committee. But the fact of the matter is that it just is not the case. What happened was that Ternette said he did not believe it had been properly established that the criteria set out in the act to create an exempt bank were met. The Solicitor General came back through the Department of Justice and said he admitted it and that they did not go through the steps that had to be taken. At that point, Ternette did not know whether there was a file on him at all.

**Mr. Shoemaker:** Oh, but Mr. Robinson, you do not have all the facts.

**Mr. Robinson:** Maybe you could enlighten us.

**Mr. Shoemaker:** When the application came in, the exemption used by the institution was the exempt bank.

*[Traduction]*

**M. Robinson:** Le Commissaire à la protection des renseignements personnels examine la façon dont s'exerce la discrétion dans ces circonstances et il évalue la mesure dans laquelle cet exercice est approprié.

**M. Shoemaker:** Non, ce n'est pas ce que fait le Commissaire à la protection des renseignements personnels. Il demande qu'on lui montre les données du fichier. Alors que faire lorsqu'on va à la Cour fédérale lorsque le différend doit être tranché?

**M. Robinson:** Le Commissaire à la protection des renseignements personnels a le droit d'accéder à ces renseignements, Monsieur le président, mais ledit Commissaire ne doit pas fournir les renseignements à ceux qui les demandent.

**M. Shoemaker:** Vous avez dû lire comment le Commissaire à la protection des renseignements personnels fait ses rapports... sur ces questions. C'est très difficile pour lui, alors que les cas vont jusqu'à la Cour fédérale, de dissimuler en tout temps qu'il s'agit d'un dossier existant.

**M. Robinson:** Est-ce que cela a causé des problèmes depuis que le concept des fichiers inconsultables a disparu? Pouvez-vous nous donner, Monsieur le président, un exemple où cela a causé un problème?

**M. Shoemaker:** Oh! très certainement. Le cas Ternette est un exemple parfait.

**M. Robinson:** Comment le cas Ternette peut-il être un exemple?

**M. Shoemaker:** Ternette voulait avoir des renseignements contenus dans un fichier inconsultable. La fiction du fichier inconsultable s'est effondrée parce que Ternette a pu démontrer à la satisfaction du ministère de la Justice que le fichier inconsultable devrait être... plutôt un fichier ouvert. Il nous a donc fallu, à partir de là, compter sur des exemptions spécifiques, le jeu de balle étant terminé. Il était évident pour Ternette, et cela se comprend, qu'il y avait des fichiers existants.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je ne vais pas prolonger cette discussion. Nous pouvons en parler en comité. Mais le fait est que les choses ne se sont pas passées ainsi. Voilà ce qui est arrivé: Ternette a dit qu'il ne croyait pas qu'on avait prouvé de façon appropriée que les critères prévus dans la loi pour établir un fichier inconsultable avaient été respectés. Le Solliciteur général a fait savoir, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, qu'il admettait que l'on n'avait pas franchi toutes les étapes prévues dans la loi. C'est alors que Ternette se mit à douter de l'existence d'un fichier le concernant.

**M. Shoemaker:** Oh! mais Monsieur Robinson, vous ne connaissez pas tous les faits.

**M. Robinson:** Vous pourriez peut-être nous éclairer.

**M. Shoemaker:** Lorsque la demande de renseignements est arrivée, l'exemption employé par le pénitencier a été le fichier inconsultable.



[Text]

• 1705

**Mr. Robinson:** That is correct.

**Mr. Shoemaker:** No other exemptions. We did not use personal exemptions.

**Mr. Robinson:** Well, you did not have to.

**Mr. Shoemaker:** We did not have to. There was no point in doing so. So when Ternette's lawyer comes on motions and the exempt bank evaporates, you are not protected. Consequently with doing that, the Justice Department said please give us an opportunity now—and Ternette's lawyer agreed—to apply personal exemptions to material that may or may not be that we are holding on Ternette.

**Mr. Robinson:** That is correct.

**Mr. Shoemaker:** Now, by the time you had to slip off the exempt bank to the personal exemptions, it was ball game over. I mean, we could not at that point in time use the disguise of an exempt bank, and it became clear to everybody that there were actual files on a person by the name of Ternette.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, we will look at the facts on that, but I do not believe there is any evidence whatsoever to show that Ternette became aware as a result of the processes in that litigation that there were actually files on him; and if there is specific evidence to that effect, I would welcome receipt of it from Mr. Shoemaker at an appropriate time as soon as possible.

I would like to turn to another area, Mr. Chairman, and that is the question of computer data-matching. Does the RCMP engage in any form of computer matching, Mr. Chairman, through you to the Minister?

**Mr. Beatty:** Mr. Robinson, I cannot tell you off the top of my head, but I will find out.

**Mr. Robinson:** Okay, fair enough. If we can find out how the data-matching is done, and as well which data bases are in fact matched, that would be helpful to the committee.

Mr. Chairman, I would like to ask a question as well with respect to CPIC. Is it the position of the Minister that CPIC and the information contained in CPIC, which is provided by the federal government, in fact is within the scope of the Privacy Act?

**Mr. Beatty:** I think we are guided in this by the findings of the Privacy Commissioner himself, which is that it is outside.

**Mr. Robinson:** So the position of the ministry then is that personal information contained in CPIC is not in fact subject to the Privacy Act.

**Mr. Beatty:** That is the position of the Privacy Commissioner, and I—

**Mr. Robinson:** I understand that. I am wondering why the number of persons in this observation file which CPIC has has

[Translation]

**M. Robinson:** C'est exact.

**M. Shoemaker:** Pas d'autres exemptions. Nous n'avons pas eu recours à des exemptions individuelles.

**M. Robinson:** Eh bien, ce n'était pas nécessaire.

**M. Shoemaker:** Ce n'était pas nécessaire. Il n'y avait aucune raison pour le faire. Lorsque l'avocat de Ternette a présenté ses motions, le fichier inconsultable s'est évaporé et nous nous sommes retrouvés sans protection. Alors, le ministère de la Justice a demandé qu'on lui donne immédiatement la possibilité—et l'avocat de Ternette était d'accord—d'appliquer des exemptions individuelles aux renseignements que nous détenons ou ne détenons pas en ce qui concerne Ternette.

**M. Robinson:** C'est exact.

**M. Shoemaker:** Alors, quand il a fallu remplacer le fichier inconsultable par les exemptions individuelles, le jeu de balle était terminé. Je veux dire qu'à partir de ce moment-là nous ne pouvions plus utiliser le camoufflage de la banque de données inconsultables et il devint évident pour tout le monde qu'il existait un véritable dossier pour le dénommé Ternette.

**M. Robinson:** Monsieur le président, nous allons examiner les faits à cet égard. Cependant, je ne crois pas qu'il existe une preuve quelconque permettant de dire que Ternette a eu la certitude, grâce au procès, qu'un dossier le concernant existait vraiment. Pourtant si M. Shoemaker avait des preuves que les choses se sont passées ainsi, je lui serai reconnaissant de me les faire parvenir en temps voulu, le plus tôt possible.

J'aimerais aborder une autre question, monsieur le président, à savoir celle du tri des données par ordinateur. Est-ce que la GRC trie les données de cette façon pour le ministre?

**M. Beatty:** Monsieur Robinson, je ne peux pas vous le dire à brûle-pourpoint, mais je vais m'informer.

**M. Robinson:** Très bien. Ce serait utile pour le Comité que nous sachions comment s'effectue le tri des données et quels fichiers en font l'objet.

Monsieur le président, je voudrais poser également une question au sujet de CPIC. Est-ce que le ministre considère que CPIC et les renseignements qu'il détient, lesquels sont fournis par le gouvernement fédéral, sont du ressort de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

**M. Beatty:** Je crois que nous sommes guidés à cet égard par la conclusion du Commissaire à la protection des renseignements personnels qui est que ces renseignements ne sont pas du ressort de la loi.

**M. Robinson:** Donc, la position du ministère est que les renseignements personnels détenus par CPIC ne sont pas touchés par la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**M. Beatty:** C'est la position du Commissaire à la protection des renseignements personnels et je...

**M. Robinson:** Je comprend cela. Je me demande pourquoi le nombre des personnes inscrites dans les fichiers de CPIC a

**[Texte]**

apparently grown quite significantly since 1981. What is the basis for that? Individuals who have not in fact been charged but have been tagged for observation, there appears to have been quite a significant increase in the number of individuals that have been tagged in that way. I wonder if perhaps we could have some indication—

**Mr. Beatty:** There has indeed. I was the first person to raise concerns with regard to the observation category. I believe at the time I first raised them it was something like 5,000 people.

**Mr. Robinson:** Yes. It is now about 27,000, I think.

**Mr. Beatty:** Yes. I think part of it may be the maturity of the system itself, that it is being used far more extensively than it was initially. But again, I would certainly be prepared to make available the appropriate people from the agencies to give more detailed information on this. I imagine there are probably a number of reasons there. There may be more investigations under way, period. The system may be more mature and may be being used more extensively than was the case before, or you could be finding simply that the files are aggregating within the system.

**Mr. Robinson:** And would any of these individuals in the observation file be the subject of observation through the use of electronic surveillance?

**Mr. Beatty:** I cannot say whether they would be the subject of observation through electronic surveillance, but I do not think it would be precluded by the fact they were put into this category in CPIC. For example, two separate police agencies might be investigating the same individual. One might have had an authorization from the court to use electronic surveillance, and the other may be using physical surveillance.

**Mr. Robinson:** Just one final question, Mr. Chairman, if I may, with respect to the Correctional Service of Canada. We have heard some evidence about the difficulty prisoners have experienced in getting access to personal information, their personal files, in preparation for parole hearings. I am wondering to what extent the necessary background information, including application forms and so on, is being made available to prisoners within the penitentiary system?

**Mr. Beatty:** Before your arrival Mr. Allmand had gotten to that question and asked it, and I undertook—

**Mr. Robinson:** Oh, I am sorry. I will look at the record on that then, Mr. Chairman. I have no further questions. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Dr. Horner.

**Mr. Horner:** Thank you, Mr. Chairman. I also apologize for being late. I would really like to follow up on the exempt banks just a little bit, and I would like to ask the Minister not for his personal opinion, but in his capacity as Minister, do you feel it is necessary to retain the exempt bank provision in the Privacy Act?

**[Traduction]**

beaucoup augmenté depuis 1981. Pour quelle raison? Il s'agit d'individus non inculpés mais mis sous observation. C'est le nombre des individus mis sous observation qui a augmenté considérablement. Pourrions-nous avoir une explication . . .

**M. Beatty:** C'est un fait que ce nombre a augmenté. J'ai été le premier à soulever la question de la catégorie des individus placés sous observation. Je crois que lors de ma première intervention, il y avait environ 5,000 personnes fichées dans cette catégorie.

**M. Robinson:** Oui. Je crois qu'il y en a 27,000 aujourd'hui.

**M. Beatty:** Oui. J'imagine qu'une des raisons de cette augmentation est la maturité du système lui-même. On y a beaucoup plus recours actuellement que lors de sa mise sur pied. Cependant, si vous voulez des informations détaillées à ce sujet, je me ferai un plaisir de mettre à votre disposition les fonctionnaires compétents de nos organismes. Je crois que diverses raisons expliquent l'augmentation. Il doit y avoir davantage d'enquêtes en cours. Le système est bien rodé et beaucoup plus utilisé qu'auparavant. Peut-être les dossiers s'y accumulent sans qu'on y prenne garde.

**M. Robinson:** J'aimerais également savoir si les personnes ayant leurs noms dans les fichiers sous observation font l'objet d'une surveillance électronique?

**M. Beatty:** Je ne peux pas dire si ces personnes font l'objet d'une surveillance électronique. En tout cas, je ne pense pas qu'elles en seraient dispensées par le fait d'être fichées dans cette catégorie. Par exemple, deux organismes différents de police pourraient enquêter au sujet du même individu. L'un de ces organismes pourrait être autorisé par le tribunal à utiliser la surveillance électronique tandis que l'autre pourrait avoir recours à la surveillance physique.

**M. Robinson:** Puis-je poser une dernière question, monsieur le président, en ce qui concerne le Service correctionnel du Canada. Nous avons eu quelques preuves concernant la difficulté qu'ont les prisonniers d'avoir accès à leurs dossiers personnels pour se préparer aux audiences relatives à leur libération conditionnelle. Je me demande dans quelle mesure les renseignements essentiels, y compris les formulaires de demande, sont mis à la disposition des prisonniers dans le système pénitentiaire?

**M. Beatty:** Avant votre arrivée, M. Allmand a posé cette question et j'ai répondu . . .

**M. Robinson:** Oh! je m'excuse. Je consulterai donc le procès-verbal, je n'ai plus de question à poser, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Merci monsieur Robinson, D<sup>r</sup> Horner.

**M. Horner:** Merci, monsieur le président. Je m'excuse pour mon retard. J'aimerais revenir sur les fichiers inconsultables. Je voudrais demander au ministre, non pas son opinion personnelle mais son point de vue en tant que ministre sur la question de savoir s'il faut garder dans la loi la clause relative aux fichiers inconsultables?



[Text]

• 1710

**Mr. Beatty:** I think it is desirable. It affords better protection for national security than not having it. That is certainly the advice I received from my officials. Obviously our experience without it is relatively recent. The Ternette case was the one that effectively struck down our exempt banks within CSIS, and we have not had a great deal of experience since then in terms of our ability to say in the following cases there was a direct multiple injury to national security. But certainly the strong feeling at the official level within the secretariat and within the agency would be that it makes it infinitely more difficult to conceal the fact that an individual may have been a target of CSIS investigation, and that is something that is essential where you are dealing with somebody who may be a spy.

**Mr. Horner:** We had evidence, Mr. Minister, that there are I believe 38 exempt banks—38 acts that have exempt banks. Okay, the schedule II. We have 38 acts that are involved, right?

**The Chairman:** Mr. Horner, that relates to just a little different part than exempt banks. It relates to separate statutes that just are not covered by the Access to Information Act at all; they have their own exemption provisions.

**Mr. Horner:** I am sorry, I do not quite understand, because we have the . . .

**Mr. Robinson:** The exempt banks are designated by Order in Council.

**Mr. Horner:** Yes.

**Mr. Robinson:** And they are set out in the privacy register.

**Mr. Horner:** Okay.

**Mr. Shoemaker:** Dr. Horner, if I might be of some help, my understanding—and you may have had testimony to this effect—was that there are about 20 government-exempt banks, but that may . . .

**The Chairman:** There are 19 in fact.

**Mr. Shoemaker:** That was before Ternette.

**Mr. Beatty:** That was part of inflation.

**Mr. Horner:** Thank you very much. That is all.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Horner. Mr. Daubney, do you have a question or two? No. Well, the bells are going to ring any minute. If Mr. Jepson came I was going to interrupt and go in camera so we could make a decision vis-à-vis our first report, because it is going to be very difficult for us as members to meet tomorrow or Friday and we would like to table that first report.

**Mr. Horner:** Why is it difficult to meet tomorrow?

**The Chairman:** Well, a number of people cannot be here, so we likely will not have a quorum tomorrow—a decision-making quorum.

[Translation]

**M. Beatty:** Je crois qu'il est souhaitable de le faire. Avec cette clause on a une bonne protection pour la sécurité nationale. C'est certainement le conseil que mes fonctionnaires m'ont donné. Il est évident que notre expérience sans les fichiers inconsultables est relativement récente. Le cas Ternette est effectivement celui qui a ouvert les dossiers inconsultables du SCRS. Depuis lors, nous n'avons pas eu beaucoup d'expérience pour dire si dans les cas suivants la sécurité nationale a été mise en danger directement et de multiples façons. Il est, en tout cas, certain que la position officielle aussi bien au secrétariat que dans les organismes est qu'il est beaucoup plus difficile, sans les dossiers inconsultables, de dissimuler le fait qu'un individu a fait l'objet d'une enquête par le SCRS. Les dossiers inconsultables sont essentiels quand il s'agit d'espions.

**M. Horner:** Il semble, monsieur le ministre, qu'il existe 38 cas nécessitant des fichiers inconsultables. Nous l'avons vu dans l'annexe II. Est-ce exact?

**Le président:** Monsieur Horner, ce nombre ne s'applique pas aux fichiers inconsultables. Il s'applique à des cas séparés qui ne sont pas couverts par la Loi sur l'accès à l'information et qui ont leurs propres dispositions d'exemption.

**M. Horner:** Je m'excuse. Je ne comprends pas très bien car nous avons le . . .

**M. Robinson:** Les fichiers inconsultables sont désignés par Ordres en Conseil.

**M. Horner:** Oui.

**M. Robinson:** Ils sont inscrits dans le registre de protection des renseignements personnels.

**M. Horner:** Très bien.

**M. Shoemaker:** Peut-être pourrai-je vous dire, en complément des témoignages que vous avez entendus, qu'il y a une vingtaine de fichiers exemptés par le gouvernement mais cela peut . . .

**Le président:** Il y en a 19 en fait.

**M. Shoemaker:** C'était avant Ternette.

**M. Beatty:** Cela faisait partie de l'inflation.

**M. Horner:** Merci beaucoup. C'est tout.

**Le président:** Merci D<sup>r</sup> Horner. Monsieur Daubney avez-vous une ou deux questions à poser? Non. Eh bien, la sonnerie va se faire entendre dans quelques minutes. Quand M. Jepson arrivera, j'interromprai la séance publique et à huis clos nous prendrons une décision au sujet de notre premier rapport. Il sera en effet très difficile pour les membres du Comité de se réunir demain ou vendredi et nous aimerions déposer notre premier rapport.

**M. Horner:** Pourquoi est-il difficile de se réunir demain?

**Le président:** Eh bien, plusieurs membres ne pourront pas venir demain et sans eux nous n'aurions pas le quorum voulu pour prendre des décisions.

[Texte]

**Mr. Horner:** All right.

**The Chairman:** Mr. Jepson is on his way, so I think we could go in camera and discuss the report until he comes.

**Mr. Allmand:** You want to do that right now?

**The Chairman:** Yes, I would like to. So we will adjourn the public portion of our meeting. Thank you, Mr. Minister. We appreciate your preparation for our hearings; it has been helpful to myself and I am sure to other members just to sort of fit it into the overall picture. Thank you for your time.

[Traduction]

**M. Horner:** Très bien.

**Le président:** M. Jepson est en route. Nous pouvons donc passer au huis clos et discuter du rapport jusqu'à ce qu'il arrive.

**M. Allmand:** Vous voulez qu'on fasse cela dès maintenant?

**Le président:** Oui je le souhaite. Nous allons donc ajourner la séance publique de notre réunion. Merci monsieur le ministre. Nous apprécions votre contribution à nos délibérations. Vos déclarations ont été utiles pour moi et je suis sûr pour les autres membres du Comité car elles nous ont permis d'ajuster nos travaux à votre vue d'ensemble. Merci pour le temps que vous avez bien voulu nous consacrer.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESS/TÉMOIN

*From the Department of the Solicitor General:*

Michael Shoemaker, Senior Assistant Deputy Solicitor  
General.

*Du ministère du Solliciteur général:*

Michael Shoemaker, premier sous-solliciteur général  
adjoint.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, June 19, 1986

Chairman: Blaine A. Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le jeudi 19 juin 1986

Président: Blaine A. Thacker

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Justice and Solicitor General

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent de la*

## Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Review of the Access to Information and Privacy Acts

INCLUDING:

The First Report to the House

CONCERNANT:

Examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la  
Protection des renseignements personnels

Y COMPRIS:

Le Premier Rapport à la Chambre

APPEARING:

James Edwards, M.P.  
Parliamentary Secretary to the  
Minister of Communications

COMPARAÎT:

James Edwards, député  
Secrétaire parlementaire au  
Ministre des Communications

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986





STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND  
SOLICITOR GENERAL

*Chairman:* Blaine A. Thacker

*Vice-Chairman:* David Daubney

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Blaine A. Thacker

*Vice-président:* David Daubney

MEMBERS/MEMBRES

Pierre H. Cadieux  
Robert Horner  
Jim Jepson  
Robert Kaplan  
Alex Kindy

Rob Nicholson  
John V. Nunziata  
Svend J. Robinson  
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

*Le greffier du Comité*

François Prigent

*Clerk of the Committee*

## REPORT TO THE HOUSE

Friday, June 20, 1986

The Standing Committee on Justice and Solicitor General has the honour to present its

## FIRST REPORT

In relation to its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984 concerning the review of the *Access to Information and Privacy Acts*, and pursuant to section 24(2) of the *Access to Information Act*, your Committee has agreed to submit the following report.

## Introduction

By an Order of Reference dated November 19, 1984, this Committee was assigned the responsibility of reviewing the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, being respectively S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedules I and II. Such a comprehensive review is explicitly contemplated in s. 75(1) of each Act. In the case of the *Access to Information Act* [hereafter 'the *Access Act*'], however, the Committee is also assigned a further and distinct responsibility. One of the exemptions in the *Access Act*, s. 24(1), requires the head of a government institution to refuse to disclose any record which is sought under the Act if it 'contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II'. Under s. 24(2) of the *Access Act*, the Committee is required to review every provision set out in Schedule II to the Act and to report to Parliament 'on whether and to what extent the provisions are necessary'.

This second, more specific responsibility of the Committee is to be discharged 'within three years after the coming into force of the Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting'. The *Access Act* came into force on July 1, 1983. Accordingly, the Committee is mandated by the statute to make its report on the issue of the statutory prohibitions contained in Schedule II by July 1, 1986, or, if Parliament is not then sitting, within fifteen days of its next sitting. Its more extensive report relating to the *Access Act* and the *Privacy Act* need only be laid before Parliament within a year of the commencement of its review.

This reporting sequence is somewhat unfortunate. In practical terms, it means that the Committee must indicate its views on a rather specific matter before it sets out its recommendations on the much broader 'comprehensive review' of the legislation stipulated in section 75 of each Act.

## Placing Section 24 in Context

Most so-called freedom of information Acts incorporate certain other exceptions to the rule of disclosure which are found outside the four corners of the access legislation. By way of example, the first statute of its kind in Canada, the *Nova Scotia Freedom of Information Act*, prohibits access to information which 'would be likely to disclose information, the confidentiality of which is protected by an [other] enactment'. New Brunswick's *Right to Information Act* also provides that there be no right to information under the Act 'where its

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 20 juin 1986

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Relativement à son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 concernant l'examen des lois sur l'*Accès à l'information* et sur la *Protection des renseignements personnels*, et conformément au paragraphe 24(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, votre Comité a convenu de soumettre le rapport suivant.

## Introduction

Un ordre de renvoi daté du 19 novembre 1984 chargeait le Comité de revoir la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection de la vie privée* qui correspondent aux S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 111, annexes I et II. Le paragraphe 75(1) de chacune de ces Lois prévoit explicitement un examen approfondi. Dans le cas de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité s'est aussi vu confier une responsabilité supplémentaire. Aux termes d'une des exceptions prévues au paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II». Aux termes du paragraphe 24(2) de cette même Loi, le Comité doit examiner toutes les dispositions figurant à l'annexe II de la Loi et déposer devant le Parlement un rapport «portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées».

Le Comité doit s'acquitter de cette deuxième responsabilité «dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la . . . Loi ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs». La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 1 juillet 1983. Par conséquent, le Comité est tenu par la Loi de présenter son rapport sur la nécessité des exceptions statutaires contenues à l'annexe II d'ici le 1 juillet 1986, ou si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance antérieurs. Il a toutefois un an à compter du début de son étude pour présenter au Parlement son rapport plus approfondi sur la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection de la vie privée*.

Cet échéancier pose certains problèmes. Au point de vue pratique, le Comité doit présenter des recommandations sur une question plus précise avant de procéder à un examen approfondi prévu aux termes de l'article 75 de chacune des deux Lois.

## L'article 24 en contexte

La plupart de ce qu'on appelle des lois sur la liberté d'information contiennent certaines autres exceptions à la règle de communication découlant de l'application d'autres lois. Ainsi, le *Freedom of Information Act* de la Nouvelle-Écosse, première loi de son genre au Canada, interdit l'accès aux documents qui entraîneraient la communication de renseignements dont la confidentialité est protégée aux termes d'une autre loi. La *Loi sur le droit à l'information* du Nouveau-Brunswick interdit aussi la communication de documents



release would disclose information, the confidentiality of which is protected by [another] law'. *Newfoundland's Freedom of Information Act* is quite similar.

The reasons for an umbrella exemption which incorporates other statutory exclusions are readily apparent. Rather than having to determine how each and every confidentiality provision found in myriad other statutes squares with the exemptions set out in the freedom of information legislation, the legislature needs merely to note the existence of these other secrecy provisions in the freedom of information law and a government official may later refer to them in justifying a decision to withhold records.

The obvious drawback to this approach is that the person applying for records under a disclosure statute is uncertain as to the scope of the rights that he or she enjoys. What are those other confidentiality provisions to which the disclosure law is subject? If they are mandatory exemptions, then the only major concern is to locate them in the statute books. But if the other statutory provisions confer a measure of discretion upon the official to determine whether or not to release the records sought, the exact scope of one's right to governmental records is extremely unclear. This uncertainty is compounded when the freedom of information statute provides that the government official 'shall' refuse disclosure yet the confidentiality provision found in the other statute states that the official 'may', in certain instances, release the record requested.

### Legislative History

On October 24, 1979 the Progressive Conservative government introduced Bill C-15, the proposed *Freedom of Information Act*. The Bill contained a mandatory exemption which provided that records be withheld if they contained information 'required under any other Act of Parliament to be withheld from the general public or from any person not legally entitled thereto'[s.25]. However, this potentially vast exemption was explicitly made subject to certain conditions: if the other Act of Parliament provided the duty to withhold information in such a manner as to (1) leave no discretion or (2) set out particular criteria for refusing disclosure or (3) referred to particular types of information to be withheld, then the exemption in the Freedom of Information Bill applied. If one of these conditions was not satisfied, then the record could not be refused under this particular exemption. Perhaps it would have been possible nevertheless to withhold the record under another exemption. For example, if the confidentiality provision set out in some other Act dealt with a third party's business records found in federal government files but the provision could not be said to be of the type contemplated in the exemption in the Bill, the business records might still be withheld under the exemption dealing with confidential business information.

The approach taken in Bill C-15 was virtually identical to one that had been taken when the *United States Freedom of Information Act* was amended in 1976. When Bill C-43 was introduced by the Liberal government in 1980, it in turn copied the pertinent section of Bill C-15 verbatim. In addition, it added a provision equivalent to the present section 24(2), thereby mandating a Parliamentary review of all the confidentiality provisions contained in other Acts of Parliament. On

pour les mêmes raisons. La *Freedom of Information Act* de Terre-Neuve contient des dispositions tout à fait semblables.

Il est facile de comprendre l'intérêt d'une exception générale englobant celles contenues dans d'autres lois. Au lieu d'avoir à déterminer comment toutes les dispositions figurant dans de multiples autres lois et protégeant la confidentialité de certains renseignements doivent être interprétées au regard des exceptions stipulées dans la loi sur la liberté d'information, il suffit au Parlement de les indiquer dans cette dernière, permettant ainsi aux fonctionnaires de s'y reporter ultérieurement pour justifier tout refus de communiquer un dossier.

Par contre, l'inconvénient de cette méthode est que la personne demandant à consulter des dossiers aux termes d'une loi sur la communication des renseignements n'est pas en mesure d'établir clairement l'étendue de ses droits. Il faudra se demander quelles sont les autres dispositions sur la confidentialité qui sont assujetties à la loi générale sur la divulgation. S'il s'agit d'exceptions obligatoires, il suffira de les chercher dans le recueil des lois. Mais si la divulgation de renseignements est laissée à la discrétion de fonctionnaires, il sera alors très difficile d'établir clairement l'étendue des droits d'accès aux dossiers gouvernementaux. La situation devient encore plus ambiguë lorsque la loi sur la liberté d'information oblige le fonctionnaire à refuser à divulgation alors que d'autres lois lui permettent de divulguer des renseignements selon les circonstances.

### Historique

Le 24 octobre 1979, le gouvernement progressiste-conservateur a présenté le projet de loi C-15, *Loi sur la liberté d'information*. Ce projet de loi contenait une exception obligatoire permettant de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont une autre loi du Parlement interdit la communication au public ou aux personnes non autorisées» (art. 25). Cette exception assez générale était assujettie à certaines conditions, c'est-à-dire que la loi en question devait (1) prévoir une interdiction absolue, (2) fixer des critères de non-divulgation ou (3) préciser les genres de renseignements à ne pas divulguer. La divulgation du document ne pouvait pas être refusée si l'une de ces conditions ne s'appliquait pas. Ainsi, si les dispositions de confidentialité contenues dans une autre loi portaient sur des données commerciales concernant un tiers figurant dans des documents gouvernementaux, mais que cette disposition ne soit pas du genre de celles prévues dans les exceptions du projet de loi, la divulgation de ces données pourrait encore être refusée en vertu de l'exception portant sur la confidentialité des renseignements commerciaux.

Le projet de loi C-15 abordait la question à peu près de la même façon que la modification apportée en 1976 à la *United States Freedom of Information Act*. Le projet de loi C-43, présenté par le gouvernement libéral en 1980, reprenait à son tour textuellement l'article correspondant du projet de loi C-15. En outre, il ajoutait une disposition semblable à celle du paragraphe 24(2) de la Loi actuelle, autorisant le Parlement à revoir toutes les dispositions de confidentialité d'autres lois. Le

November 4, 1981, the Hon. Francis Fox, then the Minister responsible for this legislation, tabled certain amendments to the Bill in the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons. One of these proposals resulted in Schedule II appearing in the Bill for the first time.

This new approach was said to define more clearly the scope of the exemption at issue. It was stated in testimony that the revised exemption was to take precedence over any other sections of the *Access Act*; since existing legislation precluded the disclosure of certain information, the new *Access Act* was not designed to permit the same information to be disclosed if it could not be made to satisfy another exemption in the new Act.

The Minister noted, however, that it was the task of the future Parliamentary Committee to review each of the provisions enumerated in Schedule II and recommend 'whether or not they ought to stay in the law'. It was anticipated that some of these other provisions might be found no longer to merit the type of protection they had been afforded by previous Parliaments.

#### The Scope of Section 24.

The *Access Act* recognizes some of the difficulties in drafting a suitable exemption in this connection. In place of a broad reference to other statutory restrictions on disclosure, section 24(1) is explicitly limited to those specific provisions listed in Schedule II to the Act. Unlike other freedom of information statutes which appeal to categories of statutes to be covered by such an exemption, the scope of section 24(1) is exhaustively defined.

When the Act was passed initially, there were 33 other Acts listed in Schedule II, embracing some 40 identified sections and subsections in other federal statutes. Subsequently, due to consequential amendments to some of the enumerated statutes, the repeal or replacement of others, and the addition of new Acts to the Schedule, the list has been altered. At the time of writing, there are 38 statutes listed in the Schedule to the *Access Act*, incorporating in turn 47 specific confidentiality provisions. For a current list of these provisions and their text, see Appendix A to this report.

There is a considerable variety of records exempted from disclosure by means of Schedule II. If the record sought in an Access Act request is one that 'contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to' one of the 47 other provisions, then it must be withheld. Section 24(1) is a so-called mandatory, class exemption: once it is determined that a record contains information of a kind contemplated in one of these 47 other provisions, the government institution has no choice but to refuse its release. However, very few of these other provisions by their own terms absolutely bar disclosure; they usually only 'restrict' disclosure in some manner. Indeed, most vest some measure of discretion in a government official to determine whether to release information—usually to other government officials or to the person who provided the information.

4 novembre 1981, l'honorable Francis Fox, alors ministre responsable de cette loi, a présenté certaines modifications au projet de loi devant le Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes. Une de ces propositions a abouti à l'inclusion, pour la première fois, dans le projet de loi de l'annexe II.

On essayait par là de définir plus clairement la portée de l'exception en cause. Les témoins entendus estimaient que la nouvelle exception devait avoir préséance sur tout autre article de la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné que d'autres lois empêchaient la divulgation de certains renseignements, la nouvelle Loi ne devait pas permettre que ces mêmes renseignements soient divulgués à moins de satisfaire une autre de ses exceptions.

Le Ministre a fait remarquer cependant, qu'il revenait au futur Comité parlementaire d'examiner chacune des dispositions figurant dans l'annexe II et de recommander leur maintien ou leur abandon. On prévoyait qu'il se pourrait que certaines de ces autres dispositions ne méritent plus la protection que leur avaient assurée d'autres législatures.

#### La portée de l'article 24

La *Loi sur l'accès à l'information* témoigne des difficultés que pose la rédaction d'une exception convenable à cet égard. Au lieu de parler en général d'autres restrictions statutaires touchant la divulgation d'informations, le paragraphe 24(1) est explicitement limité aux dispositions énoncées à l'annexe II de la Loi. Contrairement à d'autres mesures législatives sur la liberté d'information ou l'on se contente de définir uniquement les catégories de lois couvertes par une telle exception, la portée du paragraphe 24(1) est définie de façon exhaustive.

À l'origine, l'annexe II contenait quelque 40 articles et paragraphes précis de 33 autres lois fédérales. Par la suite, la liste a été modifiée à cause de l'adoption d'amendements corrélatifs à certaines des lois énumérées, de l'abrogation ou du remplacement d'autres lois, et de l'addition de nouvelles lois. Actuellement, l'annexe de la *Loi sur l'accès à l'information* contient 47 dispositions précises portant sur la confidentialité appartenant à 38 lois. On trouvera à l'annexe A du présent rapport une liste à jour de ces dispositions et de leur libellé.

Les documents exemptés de la divulgation en vertu de l'annexe II sont extrêmement variés. Si le document faisant l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* contient «des renseignements dont la communication est restreinte en vertu» d'une des 47 autres dispositions, il ne peut être divulgué. Le paragraphe 24(1) constitue ce qu'on peut appeler une catégorie d'exceptions obligatoires: dès qu'il est déterminé qu'un document contient des renseignements d'une des genres visés par l'une de ces 47 autres dispositions, l'institution fédérale n'a d'autre choix que d'en refuser la divulgation. Cependant, très peu de ces autres dispositions ont un libellé interdisant absolument la divulgation; en général, elles ne font que «restreindre» la divulgation d'une certaine façon. En fait, la plupart donnent une certaine latitude à un fonctionnaire à l'égard de la divulgation de l'information—généralement à d'autres fonctionnaires ou à la personne même qui a fourni l'information.



This varying degree of discretion fits awkwardly within a mandatory class exemption. In a very helpful brief submitted to the Committee by the Office of the Information Commissioner, the various provisions set out in Schedule II are placed along a spectrum. [See Part 7 of the Information Commissioner's Brief, May 1986]. The degree of discretion to disclose restricted information contained in each provision is examined and delineated in six categories of discretion, ranging from absolute prohibition to a generally unrestricted discretion to allow disclosure. This analysis would indicate that most provisions either allow disclosure to other government institutions or else allow a Minister or a senior official to disclose information outside the federal government in certain circumstances. For an example, see the *Investment Canada Act*, S.C. 1985, c.20, s. 36(3).

One may quarrel with the specific categories of discretion that have been articulated. One may also disagree with the exact placement of a specific provision within a particular category. Nonetheless, the Committee is in broad agreement with the approach that has been taken in this regard.

### Recommendations

What flows from these observations? The Committee approaches its mandate in the spirit of the *Access Act*, which is articulated not in a mere preamble but rather in a distinct section of the statute:

- 2(1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Two of the three principles set out in this clause are violated to some degree by the existence of section 24(1). First, this exception to the rule of open government cannot be termed 'limited and specific'. To the extent that these other statutory provisions contain broad discretion to disclose records, these exceptions to the rule of openness will remain unclear until the discretion is actually exercised in each case. In the words of a leading American court decision interpreting the analogous provision in the *United States Freedom of Information Act*, the thrust of the exemption is 'to assure that the basic policy decisions on governmental secrecy be made by the legislative branch rather than the executive branch', a thrust consistent with one of the major objectives of the Act which is 'to substitute legislative judgment for administrative discretion'. [American Jewish Congress v. Kreps 574 F. 2d 624 at 628.(1978)]

The other principle which is violated by section 24(1) is that of independent review. The scope of the Information Commissioner's review of government decisions to withhold records under this exemption is quite narrow. In investigating a refusal to disclose, all the Commissioner can do is to determine

Ces pouvoirs discrétionnaires variés s'accordent mal avec une catégorie d'exceptions obligatoires. Dans un mémoire extrêmement utile soumis au Comité par le Bureau du Commissaire à l'information, les dispositions énoncées à l'annexe II sont classées en fonction d'une échelle (voir la partie 7 du mémoire du Commissaire à l'information, mai 1986). Le degré de latitude à l'égard de la divulgation de renseignements confidentiels conféré par chacune des dispositions est examiné et définit en six catégories de latitude, allant de l'interdiction absolue à une latitude totale. À en juger par cette analyse, la plupart des dispositions soit autorisent la divulgation à d'autres institutions fédérales, soit permettent à un ministre ou à un haut fonctionnaire de divulguer de l'information en dehors du gouvernement fédéral dans certaines circonstances. (Voir, par exemple, la *Loi sur l'investissement Canada*, S.C. 1985, c.20, par. 36(3).)

On peut contester les catégories définies ci-dessus. On peut ne pas être d'accord avec l'insertion d'une disposition donnée dans une catégorie particulière. Néanmoins, dans l'ensemble, le Comité est d'accord avec la démarche à cet égard.

### Recommendations

Quel est le résultat de ces observations? Le Comité interprète son mandat dans l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est défini non pas dans un simple préambule, mais dans un article distinct de la loi:

- 2(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

L'existence du paragraphe 24(1) porte atteinte, dans une certaine mesure, à deux des trois principes énoncés dans cet article. Premièrement, cette exception à la règle du gouvernement ouvert ne peut être qualifiée de «précise et limitée». Dans la mesure où ces autres dispositions législatives confèrent de vastes pouvoirs discrétionnaires de divulgation des documents, ces exceptions à la règle de l'ouverture demeureront imprécises tant que ces pouvoirs discrétionnaires n'auront pas été effectivement exercés dans chaque cas. Pour reprendre les termes d'une décision importante d'un tribunal américain interprétant des dispositions analogues de la *Freedom of Information Act* des États-Unis, l'exception vise essentiellement à garantir que la politique de base sur le secret gouvernemental soit établie par l'appareil législatif et non par l'appareil exécutif, ce qui est conforme à l'un des grands objectifs de la Loi qui consiste à substituer au pouvoir discrétionnaire de l'administration le jugement des législateurs (*American Jewish Congress v. Kreps*, 574 F. 2d 624 at 628.(1978)).

Le paragraphe 24(1) porte aussi atteinte au principe du recours indépendant. Le Commissaire à l'information a en effet très peu de latitude dans l'examen des décisions du gouvernement de refuser de divulguer des documents en vertu de cette exception. Lorsqu'il étudie un refus de divulguer, tout

whether or not the disclosure is subject to some other statutory restriction. If it is, then even if the disclosure would in all likelihood cause no identifiable harm, the record must nonetheless be withheld. This follows even if the other statute merely restricts, but does not categorically bar, disclosure. The *Access Act* provides no authority for the Information Commissioner even to recommend that the discretionary power contained in the other statute be exercised in favour of disclosure in appropriate circumstances. The rights of an individual applying for information to have a discretionary decision reversed under the terms of these other statutes or by means of judicial review are extremely limited as well.

Both section 2 and section 24(2) contemplate a threshold issue: are the provisions contained in these other statutes 'necessary'? As indicated, this Committee has been assigned the task of assessing whether each of the provisions listed in Schedule II needs to remain in the *Access Act*. We have reviewed these provisions carefully. It is beyond our authority to offer suggestions as to the policy merits of a particular section of another Act. For example, we cannot assess whether it is an appropriate policy for information contained in applications for wiretap authorizations to be protected under s. 178.14 of the *Criminal Code* to the extent and in the manner it is so protected. In order to assess the merits of the policy determination reflected in this provision, we would have to delve into general criminal law policy. Similarly, we cannot state authoritatively that it is a 'good' policy decision for information regarding formulas, manufacturing processes and trade secrets to be withheld under s. 4(4) of the *Environmental Contaminants Act*.

However, the Committee can and must determine whether the fact of listing these and other statutory exemptions in the *Access Act* is appropriate. We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the *Access Act*. Most of the enumerated provisions in Schedule II protect either confidential business information or personal information. The exemptions in sections 20 and 19 respectively of the *Access Act* provide ample protection for these interests. Less frequently, information pertaining to national security, law enforcement, federal-provincial relations or governmental economic interests is protected by certain Schedule II provisions. Once again, however, there are ample exemptions in the *Access Act* to address these important state interests.

For example, in the case of the Criminal Code provision noted above, law enforcement interests and personal privacy considerations may have dictated that information be strictly protected from unauthorized disclosure. The elaborate exemptions set out in sections 16 and 19 of the *Access Act* would serve adequately to provide the same degree of protec-

ce que le Commissaire peut faire, c'est de déterminer si la divulgation est visée ou non par d'autres restrictions statutaires. Le cas échéant, même si la divulgation du document ne causerait vraisemblablement aucun tort identifiable, elle doit néanmoins être refusée. Cela reste vrai même si l'autre loi ne fait que restreindre la divulgation sans l'interdire. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire ne peut même pas recommander que les pouvoirs discrétionnaires énoncés dans l'autre loi soient exercés en faveur de la divulgation dans les cas appropriés. De plus, le droit d'une personne faisant une demande d'information de faire infirmer une décision discrétionnaire en invoquant le libellé de ces autres lois ou au moyen d'un examen judiciaire est extrêmement limité.

L'article 2 comme le paragraphe 24(2) appelle une question essentielle: les dispositions contenues dans ces autres lois sont-elles «nécessaires»? Comme on l'a dit, on a confié au Comité la tâche de vérifier si chacune des dispositions figurant à l'annexe II doit demeurer dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons soigneusement étudié ces dispositions. Nous n'avons pas pour mandat de nous prononcer sur le bien-fondé d'un article donné d'une autre loi du point de vue de son principe. Par exemple, nous ne sommes pas habilités à décider s'il convient de protéger les informations contenues dans les demandes d'autorisation d'écoute électronique déposées en vertu de l'article 178.14 du *Code criminel* dans la mesure et de la manière prescrites. Pour évaluer le bien-fondé du principe que reflètent ces dispositions, il nous faudrait remettre en question la politique globale en matière de droit pénal. De la même façon, nous ne pouvons pas décider si c'est une «bonne» politique que d'interdire la divulgation d'informations concernant des formules, des procédés de fabrication et des secrets industriels en vertu du paragraphe 4(4) de la *Loi les contaminants de l'environnement*.

Cependant, le Comité peut et doit déterminer s'il convient de faire figurer ces exceptions, ainsi que d'autres exceptions statutaires, dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons conclu qu'en règle générale, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. La plupart des dispositions énumérées à l'annexe II protègent soit des renseignements commerciaux confidentiels, soit des renseignements personnels. Les exceptions énoncées respectivement aux articles 20 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* sont amplement suffisantes pour protéger ces intérêts. Plus rarement, des informations relatives à la sécurité nationales, à l'exécution de la loi, aux relations fédérales-provinciales ou aux intérêts économiques du gouvernement sont protégées par certaines dispositions figurant à l'annexe II. Là encore, cependant, il y a suffisamment d'exceptions dans la *Loi sur l'accès à l'information* pour protéger ces importants intérêts de l'État.

Par exemple, dans le cas de la disposition du Code criminel précitée, des questions d'exécution de la loi et de protection de la vie privée exigent peut-être que l'information soit strictement protégée de toute divulgation non autorisée. Or, les nombreuses exceptions énoncées aux articles 16 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* suffisent à garantir le même degré



tion—without the necessity of retaining the specific provision drawn from the Criminal Code within the *Access Act*.

Similarly, in the case of the *Environmental Contaminants Act* provision noted above, section 20 of the *Access Act* provides sufficient protection—for purposes of the *Access Act*. It must be acknowledged that section 20 allows a residual balancing test for certain kinds of confidential business information, meaning that in theory some of the information described in this other Act could possibly be released should Schedule II be eliminated. However, two qualifications are necessary: 1) under the *Access Act*, third parties must be notified if there is any possibility that sensitive business information might be released [s.28]; and 2) the *Environmental Contaminants Act* itself does not absolutely bar the disclosure of all relevant third party information. Only if it is specified in writing to have been given in confidence, is the information to be withheld—and even then, it can be disclosed if it 'may be necessary for the purposes of the Act'.

Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the *Access Act*, we are persuaded that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act* which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the *Access Act* afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for agencies such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming. A similar case has been made for income tax information.

Accordingly, the Committee recommends that the *Access Act* be amended to repeal section 24/Schedule II and replace it with new mandatory exemptions which are drafted so as to incorporate explicitly the interests reflected in the three provisions found in these three other Acts of Parliament, that is the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*.

The Committee has reviewed each of the other statutory provisions. It has concluded that several may no longer be necessary, even within their parent statutes. For instance, S.10(3) of the *Hazardous Products Act* protects the confidentiality of information provided by manufacturers of potentially hazardous products. There is no doubt that this kind of information should be kept confidential. However, there may be no need for the separate confidentiality provision found in this other Act in light of the exemption pertaining to confidential business information set out in the *Access Act*. Consider-

de protection sans qu'il soit nécessaire de conserver des dispositions précises tirées du Code criminel dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

De même, dans le cas de la disposition de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* précitée, l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information* confère une protection suffisante—aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut certes admettre que l'article 20 accorde une certaine latitude à l'égard de divers types de renseignements commerciaux confidentiels, de sorte qu'en théorie, certains des renseignements décrits dans cette autre loi pourraient être divulgués si l'annexe II était supprimé. Cependant, il convient de faire deux réserves: 1) en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les tiers doivent être informés de tout risque de divulgation de renseignements commerciaux confidentiels (art. 28); et 2) la *Loi sur les contaminants de l'environnement* ne prévoit pas en elle-même d'interdiction absolue pour tous les renseignements pertinents fournis par des tiers. L'interdiction ne vise que les renseignements au sujet desquels il a été précisé par écrit qu'ils sont fournis à titre confidentiel—et même dans ce cas les renseignements, peuvent être communiqués «dans la mesure où cela peut être nécessaire aux fins de la présente loi».

Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confiance. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu.

Par conséquent, le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée de façon que l'article 24/annexe II soit abrogé et remplacé par de nouvelles exceptions mandatoires, qui engloberaient explicitement les intérêts visés par les trois dispositions énoncées dans ces trois autres Lois du Parlement, notamment la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

Le Comité a étudié toutes les autres dispositions des lois et il a conclu que plusieurs d'entre elles n'étaient peut-être plus nécessaires, même celles qui figurent dans les lois initiales. Par exemple, le paragraphe 10(3) de la *Loi sur les produits dangereux* protège le caractère confidentiel des renseignements fournis par les fabricants de produits qui présentent un risque. Il est évident que le caractère confidentiel de renseignements de ce genre doit être assuré. Par contre, il semble superflu de conserver la disposition spéciale de cette autre loi, puisque les renseignements confidentiels fournis par les

ing the diversity of other statutory restrictions, however, there are some which may justifiably be retained within their parent statutes for the regulatory purposes contemplated therein.

Accordingly, the Committee recommends that the Department of Justice undertake an extensive review of these other statutory restrictions and amend their parent Acts in a manner consistent with the *Access to Information Act*.

Section 4(1) gives primacy to the *Access to Information Act* over other Acts of Parliament. Therefore by removing S.24 of that Act, the result is clear: other conflicting provisions are subject to the code of disclosure elaborated in the *Access Act*.

The Committee is concerned about a 'slippery slope' effect should the current approach of listing other statutory provisions in Schedule II be retained. During its deliberations, briefs were received from both public and private sector sources in which various additions to the Schedule were sought. The impact of permitting wholesale additions to the list of other statutory exemptions contained in the *Access Act* is obvious: the spirit of the legislation could readily be defeated. The *Access Act* would not be a comprehensive statement of our rights to the disclosure of government records. Instead, it would be amorphous. One of the benefits to be derived by listing all exemptions in the *Access Act* is that, in effect, the complete Act is brought under one roof. No longer would other legislation need to be consulted in order to determine one's rights in this vital area.

What of the future? What if a future Parliament wants to be absolutely certain that particular kinds of information is placed beyond the reach of the *Access Act*? It is hoped that these instances will be rare. Should they arise, however, Parliamentarians should be required to stipulate that they are deliberately evading the *Access Act*.

The Committee recommends that any legislation that would seek to provide a confidentiality clause which is not to be made subject to the *Access Act* should commence as follows: '*Notwithstanding the Access to Information Act, . . .*'.

In this way, Parliament will be made explicitly aware of the impact of its actions. As a result, it is hoped that future provisions which are inconsistent with the code of disclosure established in the *Access Act* will be minimal.

entreprises font l'objet d'exceptions énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné cependant la diversité des autres restrictions contenues dans les lois, il y aurait lieu de maintenir certaines d'entre elles dans la loi initiale pour l'application des règlements qui en découlent.

Par conséquent, le Comité recommande que le ministère de la Justice entreprenne une révision exhaustive des autres restrictions contenues dans les lois et qu'il modifie les lois initiales d'une manière conforme à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* donne à cette loi la primauté sur toutes les autres lois du Parlement. Par conséquent, la suppression de l'article 24 aurait pour résultat d'assujettir les autres dispositions incompatibles au code de divulgation des renseignements prévu dans cette loi.

Le Comité craint que l'on se retrouve sur un terrain glissant si l'on continue, comme à l'heure actuelle, à énumérer à l'annexe II diverses interdictions fondées sur d'autres lois. Il a reçu au cours de ses délibérations des mémoires de membres du public et du secteur privé qui voulaient voir ajouter d'autres dispositions dans l'annexe. Or, le fait d'ajouter à la *Loi sur l'accès à l'information* une foule d'exceptions fondées sur d'autres lois compromettrait, de toute évidence, l'esprit de la Loi. Au lieu d'une loi qui protégerait de façon globale notre droit d'obtenir communication de renseignements détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la *Loi sur l'accès à l'information* toutes les exceptions à son application aurait notamment l'avantage de tout réunir en une seule loi. Il ne serait plus nécessaire de consulter quelque autre loi que ce soit pour déterminer ses droits dans ce domaine d'intérêt vital.

Que nous réserve l'avenir? Qu'arrivera-t-il si le Parlement décide plus tard qu'il veut être absolument sûr que certains types de renseignements seront soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*? Espérons que de telles exceptions seront rares. Le cas échéant, cependant, les parlementaires devraient être tenus de préciser qu'ils veulent délibérément contourner la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité recommande que toute mesure législative visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements par dérogation à la *Loi sur l'accès à l'information* devait être précédée de ces termes: «*Nonobstant la Loi sur l'accès à l'information, . . .*».

Une telle disposition aurait pour effet de sensibiliser explicitement le Parlement aux conséquences de ses décisions à cet égard. Nous espérons ainsi que les dispositions ultérieures qui iraient à l'encontre des règles de communication des renseignements que prévoit la *Loi sur l'accès à l'information* se limiteront à un minimum.



## APPENDIX 'A'

Access to Information Act  
Schedule II  
(section 24)

## ANNEXE «A»

## Loi sur l'Accès à l'information

## Annexe II

## (article 24)

Act	Provision	Loi	Disposition
1. Aeronautics Act	subsections 3.8(1) and 5.5(5)	1. Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières	article 53
2. Anti-Inflation Act	section 14	2. Loi sur l'administration de l'énergie	article 92
3. Atomic Energy Control Act	section 9	3. Loi sur l'aéronautique	paragraphes 3.8(1) et 5.5(5)
4. Bank Act	section 251	4. Loi de 1973 sur les allocations familiales	article 17
5. Banks, Quebec Savings, Act	section 59	5. Loi anti-inflation	article 14
6. Canada Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act	section 53	6. Loi sur les banques	article 251
7. Canada Pension Plan	section 107	7. Loi sur les banques d'épargne de Québec	article 59
8. Canadian Aviation Safety Board Act	subsections 26(2) and	8. Loi sur les brevets	article 10, paragraphe 10(5) et article 74
9. Canadian Ownership & Control Determination Act	section 49	9. Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne	paragraphes 26(2) et 29(6)
10. Canadian Security Intelligence Service Act	section 18	10. Loi sur le casier judiciaire	paragraphe 6(2) et article 9
11. Corporations and Labour Unions Returns Act	section 15	11. Loi sur les chemins de fer	paragraphe 254(2) article 331.3 et paragraphes 335(3) et (5)
12. Criminal Code	sections 178.14 and 178.2	12. Code canadien du travail	paragraphe 101(2)
13. Criminal Records Act	subsection 6(2) and section 9	13. Code criminel	articles 178.14 et 178.2
14. Customs Act	section 172	14. Loi sur la Commission du tarif	paragraphe 5(10)
15. Defence Production Act	section 23	15. Loi sur la Commission du textile et du vêtement	article 23
16. Energy Administration Act	section 92	16. Loi sur les contaminants de l'environnement	paragraphe 4(4)
17. Energy Monitoring Act	section 33	17. Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers	article 15
18. Environmental Contaminants Act	subsection 4(4)	18. Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens	article 49
19. Family Allowances Act, 1973	section 17	19. Loi sur les douanes	article 172
20. Hazardous Products Act	subsection 10(3)	20. Loi canadienne sur les droits de la personne	paragraphe 37(3)
21. Human Rights, Canadian, Act	subsection 37(3)	21. Loi sur le contrôle de l'énergie atomique	article 9
22. Income Tax Act	section 241	22. Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale	article 6.1

23. Industrial Research & Development Incentives Act	section 13	23. Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon	paragraphe 95(14)
24. Investment Canada Act	section 36	24. Loi de l'impôt sur le revenu	article 241
25. Labour Code Canada	section 101(2)	25. Loi sur l'Investissement Canada	article 36
26. Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act	subsection 27(1)	26. Loi sur les marques de commerce	paragraphe 49(6)
27. Oil and Gas, Canada, Act	section 50	27. Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles	paragraphe 27(1)
28. Old Age Security Act	section 19	28. Loi sur le pétrole et le gaz du Canada	article 50
29. Patent Act	section 10, subsection 20(5) and section 74	29. Loi sur la production de défense	article 23
30. Petroleum Incentives Program Act	section 17	30. Loi sur les produits dangereux	paragraphe 10(3)
31. Railway Act	subsection 254(2) section 331.3 and subsections 335(3) and (5)	31. Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier	article 17
32. Regional Industrial Expansion, Department of, Act	section 6.1	32. Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques	article 13
33. Statistics Act	section 16	33. Régime de pensions du Canada	article 107
34. Tariff Board Act	subsection 5(10)	34. Loi sur la sécurité de la vieillesse	article 19
35. Textile and Clothing Board Act	section 23	35. Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité	article 18
36. Trade Marks Act	subsection 49(6)	36. Loi sur la statistique	article 16
37. Transportation of Dangerous Goods Act	subsection 23(5)	37. Loi sur la surveillance du secteur énergétique	article 33
38. Yukon Quartz Mining Act	subsection 95(14)	38. Loi sur le transport des marchandises dangereuses	paragraphe 23(5)

Your Committee requests that the Government respond to this report in accordance with Standing Order 99(2).

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 8, 10 to 18, 20, 22 to 29, and 30, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Votre Comité demande que le gouvernement donne suite au présent rapport, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n<sup>os</sup> 8, 10 à 18, 20, 22 à 29 et 30, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*

BLAINE A. THACKER

*Chairman*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 19, 1986

(33)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met at 9:18 o'clock a.m. this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

*Members of the Committee present:* Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy and Blaine A. Thacker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Philip Rosen and Habib Massoud, Research Officers.

*Appearing:* Jim Edwards, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Communications.

*Witnesses: From the Department of Communications:* Michael Binder, Assistant Deputy Minister, Corporate Management; Jean Bélanger, Access to Information and Privacy Coordinator, and Stephanie Perrin, Coordinator, Access to Information and Privacy Secretariat.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 6, 1986, Issue No. 8*).

Jim Edwards made a statement.

The witnesses answered questions.

At 9:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 JUIN 1986

(33)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 18, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy et Blaine A. Thacker.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Philip Rosen et Habib Massoud, attachés de recherche.

*Comparaît:* Jim Edwards, député, secrétaire parlementaire du ministre des Communications.

*Témoins: Du ministère des Communications:* Michael Binder, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée; Jean Bélanger, coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels; Stéphanie Perrin, coordinatrice, Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 6 mai 1986, fascicule n° 8*).

Jim Edwards fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 9 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

François Prégent

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, June 19, 1986

• 0918

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of our order of reference dated Monday, November 19, 1984, relating to the review of the Access to Information and Privacy Acts.

This morning we are very honoured to have before us Mr. Jim Edwards, the Parliamentary Secretary to the Minister of Communications. Mr. Edwards, I would ask that you introduce your colleagues and then make your opening statement, after which we will go to questioning.

**Mr. James Edwards (Parliamentary Secretary to Minister of Communications):** Thank you, Mr. Chairman. Good morning. I thank you for this opportunity to come and speak with you about access to information. I am here on behalf of the Minister of Communications, the Hon. Marcel Masse, and the department itself. The Minister would have liked to be here himself, but he has been called away on unforeseen Cabinet business and is unfortunately unable to appear today.

Le ministre m'a donc demandé de vous décrire brièvement l'approche adoptée par le Ministère pour mettre en oeuvre ces deux lois et les difficultés que nous avons connues. Afin de répondre à vos questions, j'ai à mes côtés les fonctionnaires qui sont responsables de l'application de ces lois au sein du Ministère.

J'aimerais vous présenter M. Michael Binder, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée; M. Jean Bélanger, coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels; et M<sup>me</sup> Stephanie Perrin, coordonnatrice du Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui est responsable de son fonctionnement quotidien.

• 0920

Au ministère des Communications, nous adhérons pleinement à l'esprit et aux principes qui sous-tendent les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Le projet de loi a d'ailleurs été déposé par le ministre des Communications d'alors, Francis Fox, à titre de secrétaire d'Etat. C'était et c'est toujours notre intention que le ministère fasse preuve d'une transparence exemplaire. Nous croyons que, dans une large mesure, nous avons réussi, comme en témoigne la satisfaction exprimée à notre égard par les usagers.

Our success is based on four fundamental principles. The first is strong management support. Requests are treated as priorities. Although the assistant deputy ministers no longer meet regularly to discuss all requests, as they did in the early days of implementation, they are interested in and keenly supportive of the process.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 19 juin 1986

**Le président:** La séance est ouverte. Aujourd'hui, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 relatif à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous, ce matin, M. Jim Edwards, secrétaire parlementaire du ministre des Communications. J'invite M. Edwards à nous présenter ses collègues, à faire une déclaration et nous passerons ensuite aux questions.

**M. James Edwards (secrétaire parlementaire du ministre des Communications):** Merci, monsieur le président. Bonjour. Je vous remercie de cette occasion que vous nous offrez de venir vous parler de l'accès à l'information. Je suis ici au nom du ministre des Communications, l'honorable Marcel Masse, et au nom du Ministère. Le ministre aurait aimé se présenter, mais il a dû s'occuper de questions imprévues du Cabinet et est malheureusement dans l'impossibilité de se présenter aujourd'hui.

So the Minister asked me to describe briefly to you the approach adopted by the Department to implement these two acts and the problems that we have met. In order to answer your questions, I have with me the authorities responsible for the application of these acts within the Department.

I would like you to meet Mr. Michael Binder, Assistant Deputy Minister, Corporate Management; Mr. Jean Bélanger, Co-ordinator, Departmental Access to Information and Privacy; and Mrs. Stephanie Perrin, Co-ordinator, Access to Information and Privacy Secretariat, who is responsible for its day-to-day functioning.

The Department of Communications strongly believes in the spirit and philosophy of the Access to Information and Privacy Acts. After all, it was the then Minister of Communications, Mr. Francis Fox, who introduced the legislation in his capacity as Secretary of State. It was the Department's intention then, as it is now, that DOC be a model of openness. We believe that by and large we have been successful in establishing this spirit, and that our track record in terms of user satisfaction reflects this achievement.

Notre succès repose sur quatre principes fondamentaux. Le premier est un bon soutien de gestion. Les requêtes sont des priorités. Bien que les sous-ministres adjoints ne se réunissent plus régulièrement pour discuter de toutes les demandes, comme ils le faisaient au début de la mise en oeuvre, ils sont toujours intéressés à ce processus et l'appuient fortement.



*[Text]*

Because it is essential that access procedures run smoothly, without delays, full authority was delegated to the access to information co-ordinator. The deputy minister and the Minister only become involved when an important policy decision must be made. We believe this is a sensible approach in this department, and it saves a lot of time.

The second important point is the internal policies we have developed within the ATIP Secretariat to guide us in searching for the documents, charging fees, applying exemptions in every area where we may exercise our judgment. For example, the department's approach to exemptions is always to ask the question, how sensitive is this information? Why can it not be released? If it looks as if we cannot release the information, can we approach the parties harmed by the release to see whether we can secure an agreement to disclose the record or to sever the sensitive portions?

In the search for documents, the ATIP Secretariat never takes no for an answer. When a nil response is received, they search the automated records index and give the branches a list of files to check. If nothing turns up, they ask for an explanation in writing of why the documents do not exist.

A policy was established at the outset that only information which is sensitive, is thought to implicate the rights of private individuals or third parties, or to which it is difficult to provide access is treated through the formal access to information mechanisms. Our officials have always kept open channels of communication with the public. Indeed, the nature of our program calls upon us to provide information, and we provide reports, studies, analyses, and other sorts of information informally if we possibly can.

The third important point is the open and ongoing dialogue which we try to establish with our users. No complex inquiry is ever simply rubber-stamped and sent out for action. The user is always telephoned to discuss what it is they are interested in and how we may best accommodate them. With this type of approach, there are no surprises when fee estimates arrive in a client's mailbox, because they are made fully aware of what records we have and how best to get access to them.

If large volumes of records are involved or the client does not understand what type of information he or she may be receiving, we send samples or introductory documents and put the request on hold until the requester has a chance to evaluate them and decide what it is he or she wants. If we must transfer a request, we provide whatever documents we do have at the same time as we pass it to the other department.

Il n'est certes pas toujours facile de répondre aux demandes, mais c'est ce que nous visons. Souvent, l'agent responsable communique avec le requérant afin de discuter de ses besoins.

*[Translation]*

Nous avons délégué la pleine autorité au Coordinateur de l'Accès à l'information parce qu'il est essentiel que les procédures d'accès soient traitées sans accrocs et sans délais. Le sous-ministre et le Ministère ne sont maintenant consultés que lorsque des décisions politiques importantes doivent être prises. Nous pensons que c'est là une approche raisonnable pour notre Ministère et qui économise beaucoup de temps.

Le deuxième point important a trait aux politiques internes que nous avons mises en oeuvre au sein de Secrétariat de l'AIPRP pour nous guider dans la recherche des documents, dans l'imposition des tarifs, dans l'application des exceptions dans chaque secteur où il nous est permis d'exercer notre jugement. Par exemple, dans le cas des exceptions, nous demandons toujours de quelle nature sont les renseignements. Pourquoi ne pouvons-nous pas les divulguer? S'il semble en effet que nous ne pouvons pas divulguer ces renseignements, pouvons-nous faire un arrangement avec la partie qui subirait le préjudice en cas de divulgation pour permettre cette divulgation ou couper les parties névralgiques?

Le Secrétariat de l'AIPRP n'accepte jamais de réponse négative dans la recherche des documents. Lorsqu'on y reçoit une telle réponse, on fouille l'index des registres automatisés et on donne aux directions une série de dossiers à vérifier. Advenant que les renseignements demandés ne soient pas trouvés, on demande une explication écrite de la raison pour laquelle ces documents n'existent pas.

Dès le départ, le Ministère a adopté une politique à l'effet que seuls les renseignements névralgiques, ceux qui impliquent les droits de personnes privées ou de tierces parties ou ceux dont l'accès est très difficile sont traités au moyen des mécanismes formels d'accès à l'information. Nos autorités ont toujours maintenu des voies de communication ouvertes avec le public. En fait, la nature même de notre programme exige que nous fournissions des renseignements et nous fournissons des rapports, des études, des analyses et d'autres genres de renseignements à titre non officiel, dans la mesure où cela nous est permis.

Le troisième point est le dialogue ouvert et continu que nous essayons de maintenir avec les usagers. Aucune demande complexe n'est estampillée puis expédiée au traitement. On communique toujours par téléphone avec l'utilisateur afin de discuter de ce qui l'intéresse et de la façon de mieux satisfaire sa demande. Cette approche est sans surprises pour l'utilisateur qui reçoit l'estimation des coûts, parce qu'on leur dit clairement les dossiers dont nous disposons et la meilleure façon d'y avoir accès.

S'il s'agit de dossiers volumineux ou si le client ne comprend pas le genre de renseignements qu'il ou elle recevra, nous lui envoyons des échantillons ou des documents préliminaires et nous laissons la demande en suspens jusqu'à ce que le client ait eu la chance de les évaluer et de décider de ce qu'il ou elle veut. Si nous devons transférer une demande, nous fournissons en même temps les documents en notre possession à l'autre ministère.

It is not always possible to answer a request, but we do our best. We frequently arrange to have departmental experts at senior levels telephone the requestor to discuss the subject and

*[Texte]*

Nous croyons que cela facilite le traitement de la demande et, dans plusieurs cas, l'information est divulguée sans passer par le processus officiel établi à la suite de l'adoption des lois.

The fourth reason we have been able to succeed is the good administrative systems which have been put in place to streamline the administrative process and provide accountability. When the legislation was passed, the department decided to put all its record indices on an automated data base with key word search capability so documents are located quickly and easily by the ATIP Secretariat. Regional record systems are on the same data base.

An automated ATIP tracking system has been put in place to provide a full account of actions on each inquiry. It generates the quarterly reports required by Treasury Board, our own departmental reports, and special reports for management, as needed. There are only two full-time staff allocated to the secretariat, so a great deal of time cannot be devoted to these tasks. As volume increases we are appreciating these automated tools more and more, because they permit the staff to spend their time with clients and with the responsible centre managers who hold the records.

• 0925

With records requiring large quantities of documents, it is now our practice to prepare lists of all the documents, which we send to requesters and to third parties when we notify them that a request has been received. This permits them to make a selection when they request photocopies.

Mr. Chairman, I have taken your time to go into this kind of detail because we at DOC firmly believe the success of access to information depends on the attitude of those administering it, from the Minister to the file clerk making the photocopies. While we are eagerly awaiting this committee's recommendations for changes to the act, it is the way this act will be interpreted which leads to user satisfaction. The conflicting rights of many players make all access legislation complex. We believe no matter how perfect a piece of legislation may be, the exercise of judgment on the part of those administering it can have a more profound impact on the rights of the public.

The departmental brief submitted by the Access to Information and Privacy Co-ordinator to this committee and the Department of Justice contains quite a lengthy report on the difficulties the department has experienced in trying to apply this legislation to the information amassed under the Radio Licensing Program. We have provided a full and detailed report on these problems because it was felt that this is a useful example to demonstrate the inherent contradictions of the right to access and the right to privacy. We believe it is necessary to have an appreciation of the details involved in these requests in order to see the problems.

Our dilemma with the radio licensing data bank shows how deceptively simple access to information appears at first

*[Traduction]*

we feel that such contacts are extremely helpful to the requestors, especially if the documents they are looking for are not available for release. In many cases, we avoid going through formal ATIP procedures by putting the client in touch with an official, who gives the information informally.

La quatrième raison de notre succès a trait aux bons systèmes administratifs qui ont été mis en place afin de rationaliser la procédure administrative et d'établir la responsabilité. Lorsque les lois ont été adoptées, le Ministère a décidé de mettre tous les indices de ces documents publics sur une banque de données automatisée ayant une capacité de recherche par mot-clé en vue de permettre au Secrétariat de l'AIPRP de localiser rapidement et facilement les documents.

Le système de suivi automatique de l'AIPRP a été mis en place afin de fournir le relevé de toutes les mesures prises pour chaque requête. Ce système produit les rapports trimestriels exigés par le Conseil du Trésor, nos rapports ministériels et, au besoin, des rapports spéciaux pour la gestion. Le Secrétariat ne compte que deux employés à temps plein, alors on ne peut pas consacrer beaucoup de temps à ces tâches. Nous apprécions de plus en plus ces instruments automatisés à mesure que le volume augmente parce qu'ils permettent au personnel de consacrer son temps aux clients et aux gestionnaires responsables du centre qui détient les documents.

Dans le cas des dossiers qui exigent de grandes quantités de documents, nous préparons maintenant une liste de tous les documents pour l'envoyer au requérant et aux tierces parties lorsque nous les avisons qu'une demande a été faite. Cela permet de choisir les documents à photocopier.

Monsieur le président, j'ai pris du temps pour entrer dans ces détails parce que nous sommes convaincus, au ministère des Communications, que le succès de l'accès à l'information tient à l'attitude de ceux qui l'administrent, du Ministre au commis qui fait les photocopies. Pendant que nous attendons avec impatience les recommandations que fera votre Comité pour modifier la loi, c'est la façon de l'interpréter qui nous permet de satisfaire nos clients. Les droits contradictoires de plusieurs intervenants rendent toute la Loi sur l'accès à l'information très complexe. Nous pensons que quelle que parfaite que soit une loi, le jugement exercé par ceux qui l'administrent peut avoir une influence profonde sur les droits du public.

Le rapport ministériel présenté à votre Comité et au ministère de la Justice contient un rapport assez long sur les difficultés qu'a connues notre Ministère dans l'application de la Loi à l'information accumulée en vertu du Programme de licences radio. Nous avons produit un rapport complet et détaillé de ces difficultés parce qu'il nous a semblé un exemple utile pour démontrer les contradictions inhérentes au droit à l'accès et au droit à la protection des renseignements personnels. Nous pensons qu'il faut avoir une idée des détails que ces demandes comportent pour bien comprendre l'ampleur du problème.

Notre dilemme face à la banque de données sur les licences radio montre comme l'accès à l'information peut paraître



*[Text]*

glance, yet how tangled it can become when put into practice. I will not take up the committee's time by repeating all the points raised in the brief, but I would like to offer it to you as an example of how departments with the best intentions in the world can get bogged down in detail and wind up not giving access to information.

The Department of Communications is responsible for the management of the radio spectrum in Canada, issuing licences to users and allocating radio frequencies. In order to do so, quite a bit of information is collected from the licensees. This information may be of a personal, commercial or scientific and technical nature. The information is housed in a very large and expensive computer system which performs a myriad of functions for us, including the generation of microfiche for internal purposes. We always produced public reports as well, but they contained only the information which we felt needed to be released. This did not contain names and addresses of licensees.

Since the information is housed in a powerful computer which can be programmed to arrange the data in reports of all kinds and formats, any user who has the ingenuity to see a use for the information and who has the money to pay for the computer programming can request a tailor-made print-out. Many have done so, causing us no end of grief when we try to identify the harm in disclosing the licensee's information, which we had always kept in confidence. Consultation with licensees is out of the question here, since there are over 1.25 million radio licences in the data base.

When all the factors come into play—the rights of private individuals, the rights of companies to protection of information relating to their communications systems, the rights of federal and provincial agencies to protect information supplied in confidence, the protean nature of the computer itself, the cost to the institution to analyse each different print-out—it is difficult to develop policies which will neatly sort the issues for us and provide black and white answers to the requests for information we receive.

The Information Commissioner has pointed out many times that sorting out conflicts over access denied is not usually as easy as it looks. Behind many arguments for protection of information which appear at first glance to be the blatantly self-serving denial of another's rights, there is often a sound reason for denial which becomes apparent only when the implications of release are fully analysed.

After three years of grappling with the problem in terms of radio licensing, we have reached only a few conclusions. The first is that each request for information must be scrutinized carefully on its own merit. The minute a rule is devised to speed up the process, a new request comes along which puts wrinkles in the policy. The second is that the definition of

*[Translation]*

faussetment simple, à première vue, mais comme cela peut devenir très complexe dans la pratique. Je ne répéterai pas au Comité tous les points soulevés dans le mémoire, mais j'aimerais vous donner un exemple de la manière que les ministères ayant les meilleures intentions peuvent s'empêtrer dans les détails et finir par être incapables de permettre l'accès à l'information.

Le ministère des Communications est responsable de la gestion du spectre des fréquences radioélectriques au Canada, émet des permis aux usagers et alloue des fréquences radio. C'est pour ce faire que nous recueillons une quantité appréciable de renseignements sur les détenteurs de permis. Ces renseignements peuvent être de nature personnelle, commerciale, ou scientifique et technique. Ces renseignements sont stockés dans un système d'ordinateur très puissant et très coûteux qui accomplit une multitude de fonctions pour nous, y compris la création de microfiches pour usage interne. Nous avons toujours préparé des rapports publics, mais ils ne contenaient que les renseignements que nous pensions devoir divulguer. Ils ne contenaient pas les noms et les adresses des détenteurs de permis.

Depuis que les renseignements sont stockés dans un ordinateur puissant qu'on peut programmer de façon à obtenir les données sous forme de rapports de tous genres et de tous formats, tout usager qui veut faire usage de ces renseignements et qui a les moyens de payer la programmation de l'ordinateur peut demander un relevé fait sur mesure. Plusieurs l'ont fait, nous causant des maux de tête quand il s'agit d'identifier les dommages possibles qui pourraient être causés par la divulgation de l'information sur les détenteurs de permis que nous avons toujours refusé de divulguer. Il n'est plus question ici de consulter les détenteurs de permis parce qu'il y a 1,25 millions de détenteurs dans la banque de données.

Lorsque tous les facteurs entrent en jeu—les droits des personnes, les droits des compagnies à protéger l'information relative à leurs systèmes de communication, le devoir des agences fédérales et provinciales de protéger les renseignements qui leur sont fournis confidentiellement, la nature protéenne de l'ordinateur même et le coût que cela représenterait pour notre institution d'analyser chaque relevé—il est difficile d'élaborer des politiques qui classeront nettement les litiges pour nous et fourniront des réponses tranchées aux demandes de renseignements que nous recevons.

Le Commissaire à l'information a souligné à plusieurs reprises qu'il n'est habituellement pas aussi facile que cela en a l'air de clarifier les conflits qui naissent suite à un refus de l'accès. Derrière chaque argument en faveur de la protection de l'information, qui paraît à première vue une négation patente des droits d'un autre, il y a souvent une raison valable qui devient apparente seulement après l'analyse complète des implications qu'aurait cette divulgation.

Après s'être débattus pendant trois ans avec le problème des permis de radio, nous n'en sommes arrivés qu'à quelques conclusions. La première est que chaque demande de renseignements doit être scrutée à fond en elle-même. Dès que nous établissons un règlement pour accélérer le processus, une nouvelle demande nous arrive qui le rend désuet. La deuxième

## [Texte]

personal information as it applies to discretionary benefits and the granting of a licence or a permit is not clear. We would appreciate it if the committee would consider the difficulties we have with this section, as described in our departmental brief.

We would be happy to answer any questions you may have on these issues.

• 0930

En terminant, j'aimerais revenir sur le fait qu'il nous apparaît difficile, selon l'expérience vécue au ministère des Communications, d'évaluer jusqu'à quel point les grands principes qui sous-tendent ces lois ont été respectés, sans examiner en détail les procédures administratives établies.

The success of freedom of information and open government depends totally on the administrative mechanisms officials have put in place to facilitate access and on the attitude of all government employees in their day-to-day work. The departmental brief was presented as a frank discussion of some of these problems, some of the successes and some of the picky, mundane details that can rise up and threaten to strangle even the best-intentioned administrators. We hope it was useful to you, and we are looking forward to the committee's recommendations.

Now, Mr. Chairman, as I advised you before we assembled, I regret I must leave. I have another committee meeting at 9.30 a.m. But I am sure Mr. Binder, Mr. Bélanger, and Madam Perrin will be more than prepared to answer your detailed questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Edwards. We very much appreciate the brief that your department has put forth. There is no doubt that your department is probably the very best department in a good guy-bad guy scenario, which leads me into the first question I would like to put either to yourself or to Mr. Binder.

We are finding through our evidence that the primary problem is simply one of attitude, that all the mechanisms are there for the release of information. I would like to ask you this: From the experience of your department, do you think your department is best or one of the two or three best, at least, because you work with communications and technology more than others, or did something happen at the senior management level or even at the ministerial level that put out the instruction that the act was to be complied with?

**Mr. Michael Binder (Assistant Deputy Minister, Corporate Management, Department of Communications):** Mr. Chairman, I must admit that it was nice to read in the press that we were deemed to be a good department, if you like, but we have not done any comparison between our system and other departments, and it is not really up to us to criticize or assess how other departments manage this particular act. However, we believe internally that we have put in place good procedures and systems to supply information to our clients, so we strictly gauge our performance on the feedback we get from our clientele. That is number one.

## [Traduction]

est que la définition de renseignement personnel n'est pas claire quand elle s'applique aux avantages discrétionnaires et à l'octroi d'un permis. Il serait bon que votre comité étudie les difficultés que nous avons eues avec cet article et que nous décrivons dans le rapport ministériel.

Nous répondrons volontiers à toutes les questions que vous voudrez poser sur ces sujets.

In closing, I would like to reiterate that in the experience of the Department of Communications, it is very difficult to evaluate the implementation of the sound principles laid down in this legislation, without taking a hard look at the administrative details involved in their application.

Le succès de la liberté de l'information et d'un gouvernement ouvert dépend totalement des mécanismes administratifs mis en place par les autorités en vue de faciliter l'accès et de l'attitude de tous les employés du gouvernement dans leurs fonctions quotidiennes. Le rapport ministériel vous a été présenté à titre de discussion franche de certains problèmes, de certains succès et de certains détails triviaux qui peuvent naître et menacer d'étouffer les administrateurs les mieux intentionnés. Nous espérons qu'il vous aura été utile et nous attendons les recommandations de votre Comité avec impatience.

Comme je vous en ai avisé avant la séance, monsieur le président, je dois maintenant vous quitter. Je dois assister à une autre séance de comité à 9h30. Mais je suis certain que M. Binder, M. Bélanger et M<sup>me</sup> Perrin se feront un plaisir de répondre à vos questions détaillées.

**Le président:** Merci monsieur Edwards. Nous avons beaucoup apprécié le rapport que votre Ministère nous a présenté. Il ne fait aucun doute que votre Ministère est celui qui se sort le mieux de sa situation d'ange et de bête, ce qui m'amène à ma première question à laquelle vous ou M. Binder voudrez bien répondre.

Les témoignages que nous entendons révèlent que le principal problème relève de l'attitude, car tous les mécanismes sont en place pour permettre la divulgation de l'information. Je vous pose donc la question suivante: selon votre expérience au Ministère, pensez-vous que votre Ministère soit le meilleur, ou, au moins, un des deux ou trois meilleurs, parce que vous travaillez plus que les autres dans le domaine des communications et de la technologie, ou la haute gestion ou même les plus hautes autorités du Ministère ont-elles donné des directives à l'effet que ces lois devaient être respectées?

**M. Michael Binder (sous-ministre adjoint, Gestion intégrée, ministère des Communications):** Monsieur le président, je dois avouer qu'il faisait bon de lire dans les journaux que nous sommes perçus comme un bon ministère, si vous voulez, mais nous n'avons fait aucune comparaison entre notre système et celui des autres ministères. Il ne nous revient pas de critiquer ou d'évaluer la manière d'appliquer ces lois des autres ministères. Nous pensons toutefois que nous avons mis de bonnes procédures et de bons systèmes en place afin de fournir l'information à nos clients et nous évaluons notre



[Text]

Second, from day one we also believed in the philosophy of the act. I do not know if it is inherent to our operation. It is because the Department of Communications has a lot of interface with industry. It is a research-based organization; it is a policy-based organization. I do not know if it is the nature of the organization that makes it easier for us maybe to manage this act than other departments. I cannot comment on that. Nevertheless, I think we have put in place some procedures to administer the philosophy and intent of the act.

**The Chairman:** That must have come from somewhere. Did it come from the deputy minister or did it come from the Minister. Who set the tone?

**Mr. Binder:** Originally, when the act was promulgated it was our Minister at the time who was the proponent of the act. So from day one there was a very strong push inside the department to be very open, and that was promulgated to all staff. We set up a strong secretariat, and we delegated responsibility to that secretariat and the authority to make sure stonewalling would not be tolerated. So in fact they have the right authority to bring to management any particular reticence to release information.

**The Chairman:** Thank you. I just have one more question. It is to Mr. Bélanger, as the actual co-ordinator within the department.

We have had some evidence that the co-ordinators, as individuals, are in a difficult position because on the one hand in a sense you are to be releasing the information, and on the other hand you may have senior officials within your own department who would rather have the information kept private. Have you found it to be a problem at an individual level?

• 0935

**Mr. Jean Bélanger (Access to Information and Privacy Co-ordinator, Department of Communications):** I do not think we had serious problems. Of course odd cases come up once in a while, but I think that from the very start we had good management support from the top to the bottom, coupled with the way we have organized ourselves. I think the two together match quite correctly.

One of the things that is helping as well is that once we have management support we have established a network of co-ordinators within each of the sectors who deal with the request. In other words, we do not have to go up to the hierarchy all the time to get an action request handled. It is only when we have a particular problem or sensitive information we have to deal with that we may involve management at the top.

I always felt that we had good, strong management support in the department, and this of course has been very helpful.

[Translation]

performance selon les commentaires que ces clients nous font. Voilà pour le premier point.

Deuxièmement, nous avons adhéré à la philosophie de la loi dès le début. Je ne sais pas si cela tient à la nature de nos opérations. C'est sans doute parce que le ministère des Communications a beaucoup de contacts avec l'industrie. Nous sommes une organisation basée sur la recherche et sur les politiques. J'ignore si c'est la nature de notre organisation qui nous facilite l'application de ces lois par rapport aux autres ministères. Je ne peux faire aucun commentaire sur cette question. Je pense toutefois que nous avons mis en place des procédures permettant d'appliquer la philosophie et l'esprit de ces lois.

**Le président:** Cela vient sûrement de quelque part. Cette attitude a-t-elle été créée par le Sous-ministre ou par le ministre? Qui donne le ton?

**M. Binder:** Au moment de leur adoption, notre ministre d'alors s'est fait le promoteur de ces lois. Dès le début, on a donc encouragé une très grande ouverture au sein du Ministère et tout le personnel a reçu des directives en ce sens. Nous avons créé un Secrétariat puissant auquel nous avons délégué la responsabilité et une autorité suffisante pour éviter les réponses évasives. En fait, il a juste l'autorité qu'il faut pour rapporter à la haute gestion toute réticence à divulguer de l'information.

**Le président:** Merci. Une dernière question. Elle s'adresse à M. Bélanger à titre de coordonnateur actuel du Ministère.

Certains témoignages révèlent que les coordonnateurs, à titre individuel, sont placés dans des situations difficiles parce que, d'une part, vous devez divulguer l'information et que, d'autre part, certains cadres supérieurs de votre Ministère peuvent souhaiter que cette information demeure secrète. Trouvez-vous que cela soit un problème au niveau individuel?

**M. Jean Bélanger (coordonnateur de l'Accès à l'information et de la Protection des renseignements personnels, ministère des Communications):** Je ne pense que nous ayons eu de difficultés sérieuses. Bien sûr, il nous arrive d'avoir des cas singuliers de temps à autres, mais je pense que nous avons eu un bon appui de tous les paliers de la gestion, en plus de l'organisation dont nous nous sommes dotés. Je pense que les deux se complètent bien.

Un de nos avantages est qu'une fois acquis l'appui de la gestion, nous avons établi un réseau de coordonnateurs au sein de chaque secteur qui doit traiter la requête. En d'autres mots, il ne nous est pas nécessaire d'avoir constamment recours aux niveaux supérieurs de la hiérarchie pour traiter une requête. Nous n'avons recours à la gestion supérieure que dans les cas particuliers ou pour les demandes d'information délicate.

J'ai l'impression que nous avons un bon appui de la gestion du ministère et, bien sûr, cela nous est très utile.

[Texte]

**The Chairman:** There has been a suggestion that as a result of this sort of conflict of interest the co-ordinator should be responsible perhaps to a central agency—some have suggested the Privy Council Office, some have suggested Treasury Board—rather than your own senior officials. How do you react to that?

**Mr. Bélanger:** I do not think I agree with that proposal entirely in the sense that I think every department is different in nature. One of the keys of the success that I felt in dealing with Access to Information is the knowledge of the department. Stephanie is the actual secretariat co-ordinator, and one of the big pluses for her is to know the department so well. If she gets a request and we discuss it, then we know exactly where to go in the department to get the information because we have very good knowledge of the activities of the department. If you put somebody outside then there is a danger of losing this knowledge, and I think that is one of the keys to the success of the implementation.

**The Chairman:** Ms Perrin, do you have a view on that? Our access co-ordinators have their personal career patterns jeopardized if they release information and the senior people do not want it out. That is not a very acceptable position to be in either. How do you react to that?

**Ms Stephanie Perrin (Co-ordinator, Access to Information and Privacy Secretariat, Department of Communications):** In our department I have had very little problem with that, frankly. Granted, no one loves you when you arrive in their office with an access request—the long, detailed, complicated ones—if they have two memos to Cabinet to produce in the next two weeks. However, I do not believe they take it personally. I think everyone recognizes that it is not an easy job. I have not had any kind of sensation that my career was going to take a nose-dive after this job.

**The Chairman:** Is it still possible to become the deputy minister after being a co-ordinator?

**Ms Perrin:** I do not think I would want to be the deputy minister, thank you.

**The Chairman:** Dr. Kindy.

**Mr. Kindy:** I just wonder whether there is not a type of a conflict of interest in being a co-ordinator and having to report to the department. Do you see any difficulty there, because you are talking to your bosses in a way? Are you going to work for the Access to Information or are you going to work for the department? Do you not see a conflict of interest there?

**Mr. Binder:** Can I attempt to answer some of this? As part of the senior management, I can tell you that there is no animosity; there is no conflict with respect to the ATIP Secretariat.

You have to understand what you are trading off. You are trading off the knowledge of the subject-matter, which is the data base or the information being sought, and nobody in Treasury Board, if that is where the secretariat would reside, would have that knowledge. So I would put to you that if the ATIP Secretariat was in Treasury Board then there would be a

[Traduction]

**Le président:** Suite à ce genre de conflits d'intérêts, on a suggéré que les coordinateurs soient responsables envers une agence centrale, peut-être—certains ont parlé du Conseil privé, d'autres, du Conseil du Trésor—plutôt qu'envers votre propre gestion supérieure. Que pensez-vous de cette idée?

**M. Bélanger:** Je ne suis pas entièrement d'accord avec cette proposition parce que je pense que chaque ministère est différent. Une des clés du succès de l'Accès à l'information est la connaissance du ministère. Stéphanie est l'actuelle coordinatrice du Secrétariat et un de ses atouts est la connaissance qu'elle a du ministère. Quand elle reçoit une demande et que nous en discutons, nous avons exactement où trouver cette information au ministère parce que nous avons une bonne connaissance des activités de notre ministère. Si vous chargez quelqu'un de l'extérieur de faire cette recherche, on risque de perdre cette connaissance qui me paraît une des clés du succès de la mise en oeuvre.

**Le président:** Qu'en pensez-vous, madame Perrin? Nos coordinateurs mettent leur carrière personnelle en jeu s'ils divulguent de l'information contre le gré des cadres supérieurs qui s'y refusent. C'est une position tout à fait inacceptable. Qu'en pensez-vous?

**Mme Stéphanie Perrin (coordinatrice, Accès à l'information et Protection des renseignements personnels, ministère des Communications):** En toute franchise, nous n'avons eu aucune difficulté de ce genre à notre ministère. Bien entendu, personne n'est fou de joie de vous voir arriver avec une demande d'accès—surtout celles qui sont longues, détaillées et compliquées—au moment où ils doivent produire deux rapports au Cabinet dans les deux semaines. Mais je ne pense pas qu'ils s'en offusquent. Tout le monde reconnaît que ce n'est pas une tâche facile. Mais je n'ai jamais eu l'impression que ma carrière serait bloquée après ce poste.

**Le président:** Il est toujours possible de devenir sous-ministre adjoint après avoir été coordinatrice?

**Mme Perrin:** Je ne pense pas que j'accepterais ce poste, merci.

**Le président:** Dr Kindy.

**M. Kindy:** Je me demande s'il n'y a pas conflit d'intérêts à être coordinateur et à devoir faire rapport à son propre ministère. Entrevoyez-vous des difficultés, parce qu'en un sens, vous vous adressez à vos employeurs? Travaillez-vous pour l'Accès à l'information ou travaillez-vous pour le ministère? Ne voyez-vous pas un conflit d'intérêts dans cette position?

**M. Binder:** Puis-je essayer de répondre à cela? À titre de cadre supérieur, je peux dire qu'il n'y a aucune animosité; il n'y a aucun conflit avec le Secrétariat de l'AIPRP.

Vous devez comprendre la nature de l'échange. Vous échangez la connaissance de la question, qui est la banque de données ou l'information recherchée, et personne n'aurait cette connaissance au Conseil du Trésor, si c'est bien là que le secrétariat était installé. Alors si le secrétariat de l'AIPRP était établi au Conseil du Trésor, il y aurait mille et une façons



*[Text]*

thousand and one ways of saying no to Treasury Board without them having the ability to confront and challenge you because they would not know the business you are in; they would not know the clientele and they would not know the data base—which is gleaned by being in a department and living with management and living with staff, living with the policy officer.

After a while, Stephanie knows the programs better than most of us. She knows the intimate details of the program. Therefore, when somebody says we do not have this information, she can charge this kind of statement.

• 0940

Now, it is a matter of how one manages this particular affair. There is a possibility for conflict here. But I think if we have in the department a policy that is promulgated throughout the department and basically says we are going to be as open as we can, then there is less confrontation. Everybody is on the same side, and now we are talking about the sensitivity with respect to the actual information itself.

**Mr. Kindy:** But do you not think that if the person from the department was responding to the Privy Council or the Treasury Board, whoever, but not to the department, he still would know what is going on in the department? His bosses would not be the department bosses but somebody else.

**Mr. Binder:** But that is the point. I believe they will know in a very broad sense. One of the things we have learned from our experience of the last three years is that you have to know in great detail what the information is—what it contains, what the sensitivities are. There are all kinds of surprises when you get into the mundane details that will . . . It is not very easy to glean this information if you are outside the department.

**Mr. Kindy:** But the co-ordinator has to respond to the deputy minister, and the deputy minister does not want to give out that information. You are not going to ask your boss. You sense that he does not want to give out that information. You are going to follow the orders of the deputy minister.

**Mr. Binder:** True.

**Mr. Kindy:** So if your boss is not the deputy minister but somebody else, and you feel that the request is justified, you might just say look, I want this information.

**Mr. Binder:** I cannot find too many cases where a central agency would want to release information in which the deputy minister who was the owner of the information said I do not think you should release it. I do not think the central agency will overrule that unless it is in exceptional cases, in my opinion.

**Mr. Kindy:** Do you get a lot of requests on the granting of licences—the hearings? Are they confidential, once a decision is made to grant licences?

**Ms Perrin:** We have had only a few questions relating to the granting of broadcasting licences. The type of radio licensing information we normally release is related to the holder of

*[Translation]*

de lui refuser l'accès à l'information, sans qu'il puisse contre-attaquer, parce qu'il ne connaît pas votre affaire; il ne connaît ni la clientèle ni la banque de données, connaissance acquise dans un ministère à force de vivre avec la gestion et le personnel, à force de vivre avec les responsables des directives.

Après un certain temps, Stéphanie connaît les programmes mieux que la plupart d'entre nous. Elle connaît tous les détails des programmes. Par conséquent, elle peut contester toute déclaration à l'effet que nous n'avons pas cette information.

Bien sûr, il y a la façon de s'y prendre. Il y a là possibilité de conflits. Mais le ministère a adopté une politique d'ouverture, ce qui réduit les conflits. Tout le monde est du même côté et nous pouvons alors parler du degré de délicatesse de l'information elle-même.

**M. Kindy:** Mais ne pensez-vous pas que si la personne responsable du ministère répondait au Conseil privé ou au Conseil du Trésor, plutôt qu'à son propre ministère, elle n'en connaîtrait pas moins les activités du ministère? Ses employeurs ne seraient pas ceux du ministère, mais d'autres.

**M. Binder:** C'est ce que je dis. Je pense que leur connaissance serait superficielle. Notre expérience des trois dernières années nous a appris que vous devez avoir une connaissance détaillée de l'information—ce qu'elle contient, en quoi elle est délicate. Il y a toutes sortes de surprises lorsque vous entrez dans les détails triviaux . . . Il est assez difficile d'acquérir cette information si vous êtes de l'extérieur.

**M. Kindy:** Mais le coordinateur est responsable envers le sous-ministre et le sous-ministre ne veut pas divulguer cette information. Vous ne pouvez pas avoir recours à votre employeur. Vous sentez qu'il ne veut pas divulguer cette information. Vous suivrez les ordres de votre sous-ministre.

**M. Binder:** Exact.

**M. Kindy:** Mais si votre employeur n'est pas le sous-ministre, mais quelqu'un d'autre, et que vous pensez que la demande est justifiée, vous direz sans doute: «Je veux cette information».

**M. Binder:** Je ne vois pas beaucoup de cas où une agence centrale voudrait divulguer de l'information alors que le sous-ministre, qui en est la propriétaire, décide qu'elle ne doit pas être divulguée. À mon avis, une agence centrale n'annulerait pas cette décision à moins de cas exceptionnels.

**M. Kindy:** Avez-vous beaucoup de demandes sur la délivrance des licences radio, sur les audiences? Ces renseignements sont-ils confidentiels une fois prise la décision d'accorder une licence?

**Mme Perrin:** Nous n'avons eu que quelques demandes relatives à la délivrance des licences radio. Le genre de renseignements que nous divulguons normalement sur les

*[Texte]*

licences for things like mobile radios. A lot of requests come from business—from sales teams, basically, that want the names and addresses of holders of different types of equipment, or from companies that want to research the use of a particular chunk of spectrum.

**Mr. Kindy:** But what I am talking about is the granting of licences for commercial purposes: television stations and—

**Ms Perrin:** In one particular instance we had a long and detailed request in connection with the granting of licences for the set up of the cellular radio licensing—cellular radio systems. Now, much of that file was already on the public record. So the kinds of information they were looking for from us was the background information, the deliberative process, the research, the recommendations.

**Mr. Kindy:** Do they ask you why they have been refused the licence?

**Ms Perrin:** We have not had one yet. We had a request concerning an Order in Council for a review of a CRTC decision. That is the only one that we have had actually related to that broadcast licence allegation process.

**Mr. Binder:** If I understand you correctly, the actual licensing of a broadcasting station, for example, is handled by CRTC. We are talking about amateur radio licensing—CB radio and those kind of things—rather than broadcasting licensing.

**Mr. Kindy:** But was the request that you had in connection with broadcasting or an Order in Council?

**Ms Perrin:** It is really a split role. We still have records on the issue of a broadcast licence, but it is the technical end. These records relate to the type of transmitters, the technical feasibility studies. All of the social impact goes on at CRTC.

• 0945

If we were to get a request, depending on the nature of it, we would probably transfer it to the CRTC.

**Mr. Kindy:** So you would not handle that?

**Ms Perrin:** Probably not, unless they wanted the engineering specifications and the technical background. That is the only part we are concerned with.

**Mr. Kindy:** So your jurisdiction does not touch CRTC as such?

**Ms Perrin:** There are overlaps. Certainly we co-operate and work closely together on those broadcast licences. But the social impact side is totally handled by CRTC.

**Mr. Kindy:** Would you feel it would be good for you to handle the CRTC...?

**Mr. Binder:** In my view, there is a law governing the CRTC. It is a judicial body. It is a hearing, if you like. The government set it up just to have this arm's-length relationship with government.

*[Traduction]*

licences radio ont trait aux détenteurs des licences de radio mobile, par exemple. Beaucoup de demandes viennent des entreprises, surtout de la direction des ventes qui veulent le nom et l'adresse des détenteurs d'un type précis d'équipement, ou de compagnies qui font des recherches sur l'usage d'une gamme particulière du spectre des fréquences.

**M. Kindy:** Mais je parle de l'octroi des licences à des fins commerciales: les stations de télévision et...

**Mme Perrin:** Dans un cas particulier, nous avons reçu une longue demande détaillée relative à l'octroi des licences pour l'établissement des systèmes de téléphones cellulaires. Mais la plus grande partie de ce dossier avait déjà été divulguée. Le genre d'information qu'ils cherchaient avait trait au contexte, au processus des délibérations, à la recherche et aux recommandations.

**M. Kindy:** Vous demande-t-on pourquoi on leur a refusé une licence?

**Mme Perrin:** Pas jusqu'ici. Nous avons eu une demande relative à un décret sur la révision d'une décision du CRTC. C'est la seule demande que nous ayons eue en rapport avec le processus de délivrance des licences de radiocommunication.

**M. Binder:** Si je vous comprends bien, la délivrance du permis d'un poste de radio communication, par exemple, relève du CRTC. Nous parlons des licences pour radio amateur—les radios CB et ce genre de postes—plutôt que des licences de radiocommunication.

**M. Kindy:** Mais la demande que vous avez reçue était-elle relative à la radiocommunication ou à un décret?

**Mme Perrin:** Notre rôle est partagé. Nous avons toujours les dossiers des licences de radiocommunication, mais dans ses aspects techniques. Ces dossiers contiennent le genre de transmetteurs, les études de faisabilité techniques. Tous les renseignements relatifs aux effets sociaux vont au CRTC.

Si nous recevions une demande de cette nature, nous la transmettrions sans doute au CRTC.

**M. Kindy:** Vous ne la traiteriez pas?

**Mme Perrin:** Sans doute non, à moins qu'ils ne veulent les spécifications et le contexte techniques. C'est la seule partie dont nous nous occupons.

**M. Kindy:** Votre juridiction ne rejoint donc pas du tout celle du CRTC?

**Mme Perrin:** Il y a des points de contact. Nous travaillons certainement en étroite collaboration pour ces licences de radiocommunication. Mais c'est le CRTC qui s'occupe de tout l'aspect social.

**M. Kindy:** Pensez-vous qu'il serait préférable que vous administriez le CRTC?

**M. Binder:** À mon avis, le CRTC est régi par une loi. C'est un corps juridique, un recours, si vous voulez. Le gouvernement l'a établi justement pour qu'il ait cette relation sans lien de dépendance avec le gouvernement.



*[Text]*

The only time we get involved is when the Minister, who has a power of direction over the CTC, may direct or may instruct CRTC to reconsider something. But that is it. We do not get involved in day-to-day decisions or hearings associated with the CRTC.

**Mr. Kindy:** So you get information just on the technical side from the CRTC? Do you have difficulty getting information from them on the technical side? Have you been refused?

**Ms Perrin:** Let me give you an example. Perhaps it would clarify this. If a broadcasting undertaking decides . . . Suppose through the ITU and the international body governing frequencies we open up a specific frequency, and a broadcast undertaking applies to move to that frequency. All of the technical evaluation of that application would be handled by our department. We would then work out the technical details. They would still have to apply to the CRTC for a licence, but we would handle the background analysis and basically say yes, you can get a licence, or no, there is too much interference here, you would have to put up this kind of a transmitter—all of that. I am not an expert in this area, but I believe that goes on before they apply to the CRTC.

**Mr. Horner:** A question on fees. On page 8 of your brief you say the application fee acts as a deterrent for some frivolous requests. Do you really believe it does? It is very low, and I do not think it acts as much of a deterrent if someone wants to put in a request. Do you?

**Mr. Binder:** Again, a judgment call comes into play here. If somebody says give me all contracts, every issue, by department—I am giving you an example off the top of my head—normally what we do is we phone and we say listen, you are talking about 100,000 contracts; is that really what you want? We try to clarify it to make sure they are not frivolous.

**Mr. Horner:** On page 9 of your brief, paragraph 16, you have a little different a method. You say you require payment in full of fees before you give access to the documents. I think this is different from some other departments we have spoken to. Is the requester allowed to inspect the document before paying these fees?

**Mr. Bélanger:** It is our practice that when we get a request, especially if it is a large request and there is potential for a big fee in terms of photocopying or whatever, we let the requester see what he is really asking for. We have as a matter of fact responded sometimes to the applicant by saying further to your request, here is an idea of what we think you want: there are 6,000 pages you are looking for—is it really what you want?—and if you do want all of that in terms of photocopy, it is going to be so much. We have offered sometimes to have the requester come and look at the document in our offices to make sure he wants the whole thing, so he does not get hit with a \$5,000 photocopy charge.

*[Translation]*

Nous ne nous impliquons que dans les cas où le Ministre, qui a un pouvoir de direction sur le CRTC, demande à ce dernier de reconsidérer une décision. Mais c'est tout. Nous ne nous impliquons pas dans les décisions quotidiennes ou dans les audiences du CRTC.

**M. Kindy:** Vous n'obtenez donc d'information du CRTC que sur l'aspect technique? Avez-vous des difficultés à obtenir d'eux ces renseignements techniques? Vous en a-t-on déjà refusés?

**Mme Perrin:** Permettez-moi de vous donner un exemple qui clarifiera ce point. Si une entreprise de radiocommunication décide . . . Supposons que nous ouvrons une fréquence précise, avec l'autorisation de l'ITU et du corps international qui régit les fréquences, et qu'une entreprise de radiocommunication fait une demande pour être transférée sur cette fréquence. Toute l'évaluation technique de cette demande serait traitée par notre Ministère. Nous verrions à obtenir tous les détails techniques. Mais cette entreprise n'en devrait pas moins demander une licence au CRTC, mais nous nous chargerions de faire l'analyse du contexte et de dire oui, vous pouvez obtenir une licence, ou non, il y a trop d'interférence sur cette fréquence, vous devrez installer tel genre de transmetteur, et tous ces détails. Je ne suis pas une experte de ces questions, mais je crois que cela doit être fait avant de faire une demande au CRTC.

**M. Horner:** Une question sur les frais. Vous dites à la page 10 de votre rapport que le versement initial fait obstacle à présentation des demandes futiles. Croyez-vous vraiment que ce soit le cas? Ces frais sont très faibles et je ne crois pas qu'ils soient un obstacle à présentation des demandes. Le croyez-vous?

**M. Binder:** Encore une fois, nous devons exercer notre jugement. Si quelqu'un nous demande de lui fournir tous les contrats par ministère—je vous donne un exemple comme ça—et que cela implique 100,000 contrats, nous lui demanderons si c'est bien ce qu'il désire. Nous essayons de préciser les demandes afin de s'assurer qu'elles ne sont pas futiles.

**M. Horner:** Au paragraphe 16 de la page 12 de votre rapport, vous parlez d'une autre méthode. Vous dites que vous exigez le paiement complet des frais avant d'accorder l'accès à un document. Je crois que cette approche est différente de celle des autres ministères auxquels nous avons parlé. Permet-on au requérant d'examiner les documents avant de payer les frais?

**M. Bélanger:** Lorsque nous recevons une demande, surtout si elle est volumineuse ou si elle entraîne des frais importants de photocopie ou autres, nous permettons habituellement au requérant d'examiner les documents qu'il demande. En fait, il arrive même que nous répondions au requérant en lui envoyant un échantillon de ce qu'il désire, en lui disant que sa demande comporte 6,000 pages à photocopier et en lui précisant le montant des frais. Nous avons parfois offert au requérant de venir voir les documents à nos bureaux afin de s'assurer qu'il veut bien tout le dossier et qu'il n'ait pas à déboursier inutilement 5,000\$ de photocopies.

[Texte]

**Mr. Horner:** But in effect what you have done is you have done all the work prior to, and then he may say no.

**Mr. Bélanger:** In some cases it may happen. But we do not have any problem with that, because we have to respond to the request. If the request is for—

• 0950

**Mr. Horner:** I noticed in your statistics that you had a rise from 31 requests in 1983-84 to 47 in 1984-85, and to 68 so far this year. How do you account for that dramatic rise in the number of requests? Is it that people are just getting more used to . . . ?

**Mr. Bélanger:** I would say that as people get more knowledgeable about the act, yes. Mind you, from 31 to 47 to 68, although in percentage it seems to be high, I think is fairly low. Of course we are talking here about formal access requests. We have not estimated the number of informal requests that are getting answered throughout the department, because that would be very difficult to do. We are very conscious about the increase, although at least at this point in time the trend is not significant enough to really get worried about it per se.

**Mr. Horner:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Rosen, our researcher, has a question or two he would like put. Mr. Rosen.

**Mr. P. Rosen (Researcher Officer, Library of Parliament):** Thank you, Mr. Chairman. The committee is very interested in the fee waiver issue, and you have some comments about fee waivers at page 9 of your brief. First of all, does the department have a fee waiver policy?

**Mr. Bélanger:** Yes, we do; we communicated to the Information Commissioner in November 1985 that we have such a fee waiver policy. For example, we waive the first \$25 of photocopy and even up to the \$35 mark. We think we should not charge for the first \$10 because it costs more to collect this \$10 than the actual value of the \$10; that is one of the aspects.

**Mr. Rosen:** You also indicate that the department does not see why journalists, for example, should receive a public interest fee waiver, but it does see that Members of Parliament should be automatically given a fee waiver. Could you elaborate your views on that issue?

**Mr. Bélanger:** Basically, I think it is based on the nature of the requests that we have. And again all of our comments are based on our experience so far with the act. When we look at the requests it is sometimes difficult to determine whether or not it is public interest. As a result we have decided not to waive the fee for the journalists based on that principle.

**Mr. Binder:** I think any way you want to look at it, Members of Parliament are still part of government. It is like taking from one pocket and transferring to another pocket. I would argue that parliamentarians are in the business of collecting government information; that is their business. Therefore,

[Traduction]

**M. Horner:** Mais en fait vous avez déjà fait tout le travail préliminaire et il peut ensuite refuser.

**M. Bélanger:** Cela peut se produire dans certains cas. Mais cela ne crée pas de difficultés parce que nous devons répondre aux demandes. Si la demande à trait à . . .

**M. Horner:** Je note dans vos statistiques que les demandes sont passées de 31 en 1983-1984 à 47 en 1984-1985 et que vous en avez déjà eu 68 jusqu'ici, cette année. Comment expliquez-vous cette augmentation considérable du nombre des demandes? Est-ce parce que les gens commencent à s'habituer à . . . ?

**M. Bélanger:** Oui, je pense que les gens connaissent mieux la loi. Par contre, je crois que cette augmentation est assez faible, même si le pourcentage semble élevé. Bien sûr, nous parlons ici des demandes officielles d'accès. Nous n'avons pas évalué le nombre des demandes faites à titre non officiel auprès du Ministère, parce que ce serait une tâche difficile. Nous sommes conscients de cette augmentation, bien que la tendance actuelle ne soit pas suffisamment importante pour qu'on s'en inquiète.

**M. Horner:** Merci beaucoup.

**Le président:** Notre recherchiste, M. Rosen, aimerait vous poser une ou deux questions. Monsieur Rosen.

**M. P. Rosen (agent recherchiste, Bibliothèque du Parlement):** Merci, monsieur le président. Le Comité s'intéresse beaucoup à la question des frais non réclamés et vous en parlez à la page 11 de votre rapport. D'abord, votre Ministère a-t-il une politique sur les frais non réclamés.

**M. Bélanger:** Oui, nous en avons une; nous avons fait savoir au Commissaire à l'information, en 1985, que nous avions une telle politique sur les frais non réclamés. Par exemple, nous ne réclamons pas les frais de photocopie de moins de 25\$ et, parfois, de moins de 35\$. Nous pensons qu'il ne vaut pas la peine de réclamer les frais de moins de 10\$ parce qu'il est plus coûteux de les réclamer que de les supporter; c'est le premier aspect.

**M. Rosen:** Vous indiquez aussi que le Ministère ne voit pas pourquoi on ne devrait pas exiger de frais des journalistes, par exemple, mais qu'il pense que les députés devraient être exemptés automatiquement de ces frais. Pourriez-vous nous expliquer les raisons de cette prise de position?

**M. Bélanger:** Essentiellement, elle est fondée sur la nature des demandes que nous recevons. Encore une fois, tous nos commentaires sont fondés sur notre expérience actuelle de la Loi. C'est sur ce principe que nous nous sommes appuyés pour décider de ne pas exempter les journalistes de ces frais.

**M. Binder:** Je pense que de toute façon, les députés font partie du gouvernement. Cela revient à prendre l'argent d'une poche pour la mettre dans une autre poche. J'avance que les députés travaillent à recueillir de l'information sur le gouvernement; c'est leur métier. Par conséquent, on devrait leur



[Text]

information should be given to parliamentarians. By the way, it seems that parliamentarians are much more sophisticated and getting more sophisticated. Normally they go around the ATIP acts. They know how to get information without using the ATIP acts.

**Mr. Horner:** Does that include the opposition too?

**Mr. Binder:** I have used the generic term.

**Mr. Rosen:** Your comment about getting around the ATIP acts takes me to my final question, and that is the way in which the department deals with informal requests. If I understand the department's stand, it is that all requests are dealt with formally and that informal requests are routed through the Access to Information and Privacy co-ordinators' offices. Is that is so? And secondly, why has this policy been adopted?

**Mr. Binder:** If I understand your question correctly, I would say that the vast majority of information released by the department is an informal kind of release. In other words, we are dealing continuously with industry, with client groups, with interest groups, and we continuously release this information. Also, if ad hoc requests come in, we take a quick look at it whether they are at the policy officer level or whatever. If a decision is made that it is not sensitive, we release it automatically, quickly. It is built in. It is only when we have some apprehension about the sensitivity or the privacy aspect of the information that we go to the ATIP co-ordinators and seek advice, and even then we may decide that it is not sensitive information and release it. When it is very complicated, time-consuming and expensive, those kinds of considerations would go into our decision to go through the ATIP process.

• 0955

**Mr. Rosen:** Do you have any statistics or can you give at least an impressionistic view of what, if any, the impact of the Access to Information Act and the Privacy Act—especially of the Access to Information Act—has been on the number and the nature of the informal requests for information you receive?

**Mr. Bélanger:** As I said earlier, we have tried to see how much information we are releasing informally. It is very difficult to estimate. We do not believe the adoption of the acts has created a decrease or an increase, for that matter. It is kind of hard to estimate. But we do not think it has any impact on the amount of information we release informally.

**Mr. Binder:** If I may add, there is definitely a sensitivity being built in by our policy officers. They have to worry about what they release and the implication, etc. They know there is a co-ordinator or a bunch of experts who worry continuously about it. If you like, there is a new built-in sensitivity about the information released and a feeling one should worry about what kind of information one releases.

**Mr. Rosen:** Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

donner cette information. En passant, il semble que les députés deviennent plus sophistiqués. Ils ont appris la manière d'obtenir de l'information sans passer par les lois sur l'AIPRP.

**M. Horner:** Cela vaut-il pour l'opposition?

**M. Binder:** J'ai utilisé le terme générique.

**M. Rosen:** Votre commentaire sur la manière de contourner les lois sur l'AIPRP m'amène à ma dernière question: comment le Ministère traite-t-il les demandes faites à titre non officiel? Si je comprends bien la position du Ministère, toutes les demandes sont traitées officiellement et les demandes faites à titre non officiel passent par le bureau du Coordinateur de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Est-ce bien le cas et, si oui, pourquoi le Ministère a-t-il adopté cette politique?

**M. Binder:** Je dirais que la plus grande partie de l'information divulguée par le Ministère est divulguée à titre non officiel. En d'autres mots, nous faisons constamment affaires avec l'industrie, avec des groupes de clients, avec des groupes d'intérêts, et nous divulguons constamment de l'information. Lorsqu'une requête *ad hoc* nous arrive, nous vérifions rapidement si elle relève du niveau de l'agent de la politique. Si on décide que l'information demandée n'est pas névralgique, nous la divulguons automatiquement et rapidement. C'est un mécanisme intégré. Il n'y a que les cas où nous pensons que l'information est délicate ou personnelle que nous recourons au Coordinateur de l'AIPRP, et encore, il nous arrive de décider qu'il ne s'agit pas d'information délicate et de la divulguer. Lorsque la requête est compliquée, coûteuse et qu'elle prend du temps, ces facteurs sont pris en considération au moment de décider de passer par le processus de l'AIPRP.

**M. Rosen:** Avez-vous des statistiques, ou pouvez-vous nous donner une idée, de l'influence de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels—surtout de la Loi sur l'accès à l'information—sur le nombre et la nature des requêtes faites à titre non officiel que vous recevez?

**M. Bélanger:** Comme je l'ai déjà dit, nous avons essayé de déterminer la quantité d'information que nous divulguons à titre non officiel. C'est très difficile à évaluer. Nous ne pensons pas que l'adoption des lois ait entraîné de réduction ou d'augmentation. Mais c'est difficile à évaluer. Nous ne pensons pourtant pas que les lois aient eu une influence sur la quantité d'information que nous divulguons à titre non officiel.

**M. Binder:** Si je peux me permettre, j'aimerais ajouter que nos agents sont maintenant sensibilisés. Ils doivent se préoccuper de ce qu'ils divulguent et des implications, etc. Ils savent qu'un coordinateur et un groupe d'experts se préoccupent de ces questions. Ils ont donc acquis une certaine sensibilité pour l'information qu'ils divulguent et le sentiment qu'ils doivent se préoccuper du genre d'information qu'ils divulguent.

**M. Rosen:** Merci, monsieur le président.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rosen. Well, Mr. Binder, Mr. Bélanger, and Ms Perrin, thank you very much for appearing today, as well as for your brief, which is excellent and which fits into a mosaic we have been building over the last few weeks. You were the last public witnesses we are having. We may have to have a few more in the fall, but hopefully not. Thank you ever so much for your time.

**Mr. Binder:** Thank you.

**The Chairman:** Before we adjourn, I want to advise the members that our clerk, Mr. François Prigent, is going off to a well-deserved promotion, so we will not be having François serving the committee in the fall. I know members would want me to pass on to François our deep appreciation for his superb work on our behalf. I think people in the public and even Members of Parliament forget how important our clerks are in doing our annual estimates and the annual reports and now the Order-in-Council appointments.

On this access to information review, Frank has been serving us well right from the start in terms of organizing and doing some original thought at the beginning so that the committee can be well organized and co-ordinated. Frank, I would like to thank you for the many hours you have put on in terms of witnesses and organizing evidence, letters, and just the whole ball of wax. Please accept our sincere thanks and well wishes for your future.

**The Clerk of the Committee:** Thank you.

**The Chairman:** We stand adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Merci monsieur Rosen. Monsieur Binder, monsieur Bélanger et madame Perrin, nous vous remercions de vous être présentés aujourd'hui et de nous avoir soumis cet excellent rapport qui complète la mosaïque que nous construisons depuis quelques semaines. Vous êtes les derniers témoins publics que nous entendons. Il faudra peut-être en entendre quelques autres à l'automne, mais souhaitons que ce ne soit pas nécessaire. Merci beaucoup.

**M. Binder:** Merci.

**Le président:** Avant d'ajourner la séance, je tiens à aviser les membres que M. François Prigent, notre greffier, nous quitte pour une promotion bien méritée, et qu'il ne sera donc plus là pour servir notre comité à l'automne. Je sais que les membres veulent que j'exprime à François notre profonde gratitude pour le travail superbe qu'il a fait pour nous. Je pense que le public et même les députés oublient l'importance de nos greffiers pour la préparation de notre budget annuel, de nos rapports annuels et, maintenant, les rendez-vous des décrets.

Pendant la présente étude de l'accès à l'information, François nous a bien servis dès le début dans l'organisation et l'expression d'idées originales de façon à bien organiser et à bien coordonner le comité. François, je tiens à vous remercier pour les nombreuses heures que vous avez consacrées aux témoins et à l'Organisation des témoignages, aux lettres et à toute la session. Je vous prie de croire à notre sincère gratitude et d'accepter nos meilleurs vœux.

**Le greffier du comité:** Merci.

**Le président:** La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES/TÉMOINS

*From the Department of Communications:*

Michael Binder, Assistant Deputy Minister, Corporate Management;

Jean Bélanger, Access to Information and Privacy Coordinator;

Stephanie Perrin, Coordinator, Access to Information and Privacy Secretariat.

*Du ministère des Communications:*

Michael Binder, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée;

Jean Bélanger, coordonnateur de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels;

Stephanie Perrin, coordonnatrice, Secrétariat de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.



## INDEX

STANDING COMMITTEE ON

# Justice and Solicitor General

HOUSE OF COMMONS

---

Issues 1-30

•

1986

•

1st Session

•

33rd Parliament

---

Chairman: Mr. Blaine A. Thacker





The Index is available in both official languages.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

L'index est disponible dans les deux langues officielles.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

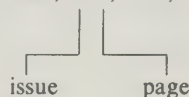
## GUIDE TO THE USERS

---

This Index is a subject-based and cross-referenced index which provides subject analysis as well as corresponding entries under the names of individual Members of Parliament.

Each participating Member and witness has a global entry, based on the order of reference that covers all pages where he/she spoke.

**Knowles, Hon. Stanley** (NDP—Winnipeg North Centre)  
Regional Economic Expansion Department estimates,  
1984-1985, main, **15:9**, 11-2, 19



Testimony and debate are analysed for subject content and the entries are arranged alphabetically.

Member subject entry	<b>Knowles</b> Steel industry, <b>15:9</b>
-------------------------	---

Main subject sub-heading	<b>Steel industry</b> Exports, <b>15:9</b>
-----------------------------	---

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under Witnesses shows all appearances by organizations before the Committee; the heading Orders of Reference lists all matters studied by the committee; the section Procedure records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The index is extensively cross-referenced to account for organization of subject detail and varying terminology. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash “—”.

**Women** *see* Canadian Forces—Training

A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading “Dates and Issues” on the following page.





# INDEX

## HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE

### OFFICIAL REPORT

FIRST SESSION—THIRTY-THIRD PARLIAMENT

---

*Abbreviations:* A. = Appendices. Amdt. = amendment. M. = motion. S.O. = standing order.

---

---

#### DATES AND ISSUES

—1986—

March: 20th, 1.

April: 8th, 1; 9th, 2; 10th, 3; 17th, 4; 22nd, 5; 24th, 6; 30th, 7.

May: 6th, 8; 7th, 9; 8th, 10; 13th, 11; 14th, 12; 20th, 13; 21st, 14; 22nd, 15; 27th, 16; 28th, 17; 29th, 18, 19.

June: 3rd, 20, 21; 4th, 22; 5th, 23, 24; 10th, 25; 11th, 26; 12th, 27; 16th, 17th, 28; 18th, 29; 19th, 30.





**Abortion**

- Criminal Code, amending, 7:25
- Law Reform Commission study: *Task Force on the Status of the Fetus*, 7:16-7, 22-6

**Access to Information Act**

- Abuse, penalties, 13:36
- Administration, consistency within government departments, 8:7-8
- Administration, costs, 13:5
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, relationship, 10:5
- Canadian Rights and Liberties Federation study, 28:13-4
- Obstacles, limitations, 13:4-5; 18:5
- Purpose, 28:16-7
- See also* Air Canada; Banks—Canada Development Investment Corporation—Privacy protection, Customer; Canada Post Corporation; Canadian Armed Forces—Board; Canadian Broadcasting Corporation; Canadian Egg Marketing Agency; Canadian Historical Society; Communications Department—Information; Employment and Immigration Department—Information; External Affairs Department—Information; Government information—Exemptions; Information Commissioner Office; Inmates—Access—Files; National Capital Commission; National Defence Department—Information; National Health and Welfare Department—Information; Offenders—Personal information; Parliament; Petro-Canada; Privacy Commission Office; Privy Council Office; Public opinion polls; Security Intelligence Review Committee; Solicitor General's Department—Information; Trade; Victims of crime—Information

**Access to Information Act and Privacy Act**

- Administration, 14:5; 17:14
- Costs, 8:9, 31-3, 38
- Implementation, Treasury Board role, 8:7, 30, 39; 17:15
- Commissioners, relationship, 8:30-1
- Studies, 8:35-6
- Application
  - Crown corporations, government agencies, 8:29-30; 12:23-4, 26-7; 13:6, 35; 14:10; 15:9, 26; 16:11-2; 18:22-4; 20:20-3; 22:18; 28:8, 22
  - Private sector, 16:12; 20:23
  - Private sector/crown corporations, 8:29-30; 11:9-11
- Assessing, 20:30-1; 22:8; 28:17-8
- Background, 20:30
- Task Force on Access to Information and Privacy, policy development, 8:7
- Canadian citizens/foreign nationals/non-Canadians, eligibility, 11:9; 22:5, 17; 26:14; 28:7, 15
- Committee review, statutory provision, 10:7
- Committee study, deadline, 8:6
- Consideration, 8:6-40; 10:4-23; 11:4-34; 12:4-27; 13:4-37; 14:4-24; 15:4-36; 16:4-22; 17:4-22; 18:5-35; 20:4-34; 22:4-20; 23:4-38; 24:4-18; 25:4-33; 26:4-32; 27:4-34; 28:5-29; 29:4-23; 30:13-25
- Corporate/public use, United States comparison, 20:14-6
- Enforcing, 28:18-9
- Government departments, institutions, annual reports to Parliament, Treasury Board mandate, 8:8-9
- Government position, 15:29
- Historians, use, position, 28:17, 20-1, 27
- Implementation
  - Abuse, Correctional Service Canada and National Parole Board members, authority, effects, etc., 23:31-3, 37
  - Official Secrets Act, effects, 14:14
  - Person-years, requirements, 8:32, 38-9
  - Public Archives role, 8:35-7; 28:15-6, 21
  - Legislation, amending, 28:15-6, 21, 23-6
  - Statistics Canada role, 8:37-8

**Access to Information Act and Privacy Act—Cont.**

- Journalists, position, 15:27-8, 35
- Jurisdiction, 8:7; 24:11-2
- Justice Department background studies, availability, etc., 10:15-9
- Legislation, new, compliance, 24:8-9
- Parliamentary review, proposing, 15:17; 17:15-6
- Public awareness, 12:6
- Statutes overriding, 11:32-3
- United States comparison, 22:5, 17
- See also* Access to Information Act and Privacy Act—Corporate
- See also* Government information; Government personal information; Orders of Reference; Private sector personal information; Reports to House

**Access to Information Act (Bill C-43)(1st Sess., 32nd Parl.),**

- references *see* Government information—Exemptions, Legislation

**Acquired immunodeficiency syndrome *see* AIDS****Affirmative action *see* Justice Department—Employees; Law Reform Commission—Employees****Agenda and procedure subcommittee *see* Procedure****Agriculture Department *see* Pest Control Products Act****AIDS (acquired immunodeficiency syndrome) *see* Penitentiaries****Air Canada, information disclosure, Access to Information Act application, 13:12-3****Air India, flight 182, June 23/85 crash, possible terrorist involvement, security measures, RCMP investigation, 1:26****Air transport**

- Accidents
  - United States military chartered Arrow Airlines DC-8 crash, Gander, Nfld., Dec. 12/85 investigation, RCMP involvement, 1:25
- See also* Air India
- Frequent flyer program *see* Justice Department—Employees; Law Reform Commission—Employees

**Airports, security**

- Counter-terrorist security program, 9:8, 14
- Mirabel International, security procedures infraction, 6:27-8
- Personnel, security clearance, 9:16-7
- Royal Canadian Mounted Police supervision, increase, 4:18; 9:14
- See also* Air India

**Allan Memorial Institute *see* Brainwashing****Allmand, Hon. Warren (L—Notre-Dame-de-Grâce—Lachine East)**

- Access to Information Act and Privacy Act, 8:15-21, 31-3; 10:11-5, 23; 11:9-14, 25-7; 13:8, 15-9, 23-7, 30-3, 36-7; 15:8-12, 25-7, 34-5; 16:10-4; 20:13-7, 24; 23:7-9, 13, 30-3, 35, 38; 24:6-9, 11, 15-7; 25:13-6, 24-8; 27:4-8; 28:8, 17-22; 29:9-14, 23
- Justice Department estimates, 1986-1987, main, 6:5-9, 16, 21-4
- Procedure
  - In camera* meetings, 29:23
  - Questioning of witnesses, 10:11

**American Correctional Association *see* Penitentiaries—Port Cartier, Que.****Annual Reports *see* Security Intelligence Review Committee****Armenian terrorists *see* Turkish Embassy****Armstrong, Prof. Christopher (Canadian Historical Society)**

- Access to Information Act and Privacy Act, 28:4, 17-29

**Assassinations *see* Indo-Canadians**



**Atkey, Mr. Ron** (Canadian Bar Association; Security Intelligence Review Committee)  
 Access to Information Act and Privacy Act, **20:3**, 6-7, 9-15, 18, 20-3, 26-8, 30-3  
 Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, **21:4-37**

**Atomic Energy Control Board**, information disclosure, **12:22-3**

**Automated banking machines** *see* Banks—Privacy protection

**Badgley Commission** *see* Family violence—Social welfare

**Bahamian High Commission (Ottawa)**, hostage taking incident, Apr. 5/86, RCMP/Ottawa Police role, Solicitor General involvement, **1:21-6**, 41-3; **2:5-10**, 25  
 Media role, **1:41-4**

**Bail** *see* Justice

**Baldwin, Mr. Gérard** (Individual presentation)  
 Access to Information Act and Privacy Act, **14:3-8**, 13, 15, 18-20, 22-4

**Baldwin report** *see* External Affairs Department—Information

**Bank Act** *see* Banks—Privacy protection, Customer

## Banks

Canada Development Investment Corporation, banks/trust companies, premiums, information accessibility, Access to Information Act, application, **25:7-8**

Privacy protection

Automated banking machines, **25:27-8**

Customer confidentiality guarantee, Bank Act provisions, Access to Information Act, Schedule II application, **25:5-6**, 8, 17-8

Customers, business credit

Centralized information file, **25:11-2**

Competition, effects, **25:12**

Information exchange, **25:9-11**

Customers, right to inspect own files, incorrect information, means of challenging, **25:21-7**, 30-2

Data, regulations governing, **25:6-7**, 19

Data storage outside Canada, **25:12-3**

Depositors' files, criminal profits suspected, accessibility, **25:9**, 16-7, 19-21

Employees, role, responsibility, **25:11**, 14

Organization for Economic Co-operation and Development guidelines, support, **25:5**, 9, 13, 15, 18, 32

Social insurance numbers, use, **25:15-6**

*See also* Royal Bank of Canada

**Beatty, Hon. Perrin** (PC—Wellington—Dufferin—Simcoe; Solicitor General)

Access to Information Act and Privacy Act, **29:3-16**, 18, 20-2

Air India, flight 182, June 23/85 crash, **1:26**

Air transport, accidents, **1:25**

Airports, security, **4:18**; **9:8**, 14

Bahamian High Commission (Ottawa), hostage taking incident, **1:21-6**, 41-4; **2:6-10**

British Columbia Provincial Council of Carpenters, elections, **4:33**

Canadian Police Information Centre

Files, **29:20-1**

Services, **4:19**

Canadian Security Intelligence Service

Authority, **2:10-1**

Budget, **2:19**

Files, **2:35**; **4:33-5**

Information disclosure, **29:6-7**, 22

Recruitment, **1:33-4**; **2:14**

Capital punishment, Criminal Code, amending, **2:11**, 28

**Beatty, Hon. Perrin—Cont.**

Children, child abuse, **1:16**

Children, missing, **1:16**, 31-3; **2:28**; **9:11-2**, 30-1

Citizenship, application, **2:15-6**

Correctional officers, over time, **4:21-2**

Correctional Service of Canada

Budget, **2:19-20**

Information disclosure, **29:10-1**

Crime prevention, community policing, **1:16**

Crime, profits, **2:17-8**

Criminal justice system, **1:16**

Diplomats, foreign persons, attachés in Canada, internationally protected persons, **2:19**, 24-5; **9:7-8**, 18

Drugs, illicit, **1:44**; **2:17-9**; **9:10**

Embassies, security, **9:14**

Emergency Planning Order, administering, **4:17-8**

Family violence

Social welfare system responsibility, **2:29**

Women, child-abuse victims, **2:29**

Government information, access, exemptions, **29:8**

Government personal information

Access, **29:16**

Data-matching, **29:7**

Exempt banks, **29:6**, 18, 22

Information technology, **29:7**

Heroin, illicit use, **2:17**, 21

Hostage-taking, RCMP role, **9:8**

Inmates

Employment programs, **4:20-1**

Files, **29:6**, 10-2

Murders, **4:31-2**

Numbers, **4:27-9**

Papadatos (Pappas), George, **29:10**, 12

Protective custody, **4:35-6**

Rivard, Niki, **4:5-9**, 11-2

Suicides, **4:27**

Japanese Canadians, World War II treatment, **1:38-9**

Justice, administration of

Bail, **1:30**

Pardons, **1:30**

Mandatory supervision, release, National Parole Board authority, **1:17**

Marijuana, possession, **2:16-7**

Members of Parliament, allegations against, **1:36-7**

National Museum of Man, construction, **1:19-21**; **2:4-5**

National Parole Board, Chairman, **2:36**

Native people, crime, **4:28-31**

Offenders

Non-violent, **1:31**

Personal information, release, **29:13**

Women, **2:30-1**

Office of the Correctional Investigator, Correctional Investigator role, **2:31-2**, 34

Parole

Day parole, **4:12-4**

Service, **4:10**

Supervision, **4:10**, 23-5, 27

Penitentiaries

Kingston, Ont., **4:16-7**, 36

Overcrowding, **1:30**, 34

Port-Cartier, Que., **2:12-3**, 27; **4:25-6**

Procedure

Agenda and procedure subcommittee, M. (Kindy), **1:14**

Ministers, **1:14-6**

Prostitutes, socio-economic, family background, **2:29**

Public Service, security clearance, **9:18-9**

**Beatty, Hon. Perrin—Cont.**

- Royal Canadian Mounted Police
  - Commissioner, 9:13
  - Estimates, 1986-1987, main, 9:3, 5-32
  - Expenditures, 9:5-6
  - Law enforcement program, 9:6
  - Management, 9:10
  - Members, 4:32; 9:22-3
  - Pensions, 4:22
  - Person-years, 9:6
  - Protective security, 9:5-6
  - Recruitment, 1:27-8, 33-4; 2:14-5, 20-1; 4:19; 9:32
  - Security clearance policy, 1:26
  - Special constables, 2:33; 4:18
  - Special emergency response team, 9:6-9, 17, 25-6
- Royal visit, Prince and Princess of Wales, 9:24
- Security Intelligence Review Committee, establishment, 2:32, 34-5
- Solicitor General, administration, 29:4-5
- Solicitor General's Department
  - Estimates, 1986-1987, main, 1:14-45; 2:4-36; 4:4-36
  - Information disclosure, 29:5-6, 8
  - Mandate, 29:14-5
- Terrorism
  - Control, 1:18; 2:24-7; 9:6-9, 14, 20-1, 28-30
  - Growth, 1:26
  - Media role, 1:39-40, 45
- Victims of crime
  - Information *re* investigation, 29:6, 13
  - Police service, 1:16
  - Rights, 29:14
- War criminals, Canadian residents
  - Investigations, 1:37-8
  - Policy review, 1:38; 4:5
- War Measures Act, amending, 1:31
- Women in conflict with the law program, 2:22-3
- Young offenders
  - Accused, 1:35
  - Adults contributing, 1:35
  - Incarceration, 1:35
  - Open custody, 1:35
  - Publicizing, 1:34-5
  - Subsequent offences, 1:35
  - Testimony, 1:35-6
  - Waivers, 1:36
- Young Offenders Act
  - Amending, 1:17-8, 34-6
  - Community-based sentencing provisions, 1:28-30

**Bélanger, Mr. Jean** (Communications Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 30:12, 18-9, 22-4

**Bernheim, Mr. Jean-Claude** (Prisoners' Rights Committee)  
Access to Information Act and Privacy Act, 23:3, 16-8, 29, 31-3, 37

**Bethell, Mr. Gerald** (Treasury Board)  
Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 17, 19, 22-4, 27-9, 34-40

**Bilingualism** *see* Official languages

**Bill C-65** *see* Royal Canadian Mounted Police Act (amdt.)

**Bill C-67** *see* Parole and Penitentiary Acts (amdt.)

**Bill C-68** *see* Parole, Penitentiary, Prisons and Reformatories Acts (amdt.) and Criminal Code (amdt.)

**Bills** *see* Capital punishment—Criminal Code

**Binder, Mr. Michael** (Communications Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 30:12, 17-25

**Bissett, Mr. J.B.** (Employment and Immigration Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 27:3, 21-2

**Bittle, Mr. Michael** (External Affairs Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 13-4

**Blood Indian Reserve, Alberta** *see* Native people—Crime

**Bonner, Ms Penny** (Canadian Bar Association)  
Access to Information Act and Privacy Act, 20:3, 7-8, 11

**Borovoy, Mr. Alan** (Canadian Civil Liberties Association)  
Access to Information Act and Privacy Act, 16:3-7, 10-2, 15-7, 21-2

**Brainwashing**, United States CIA experiments, Allan Memorial Institute, Montreal, Que., Canadian government involvement, George Cooper independent counsel, report, publicizing, 6:11-3, 18-20

**British Columbia** *see* Indo-Canadians

**British Columbia Provincial Council of Carpenters**, elections, CSIS involvement, 4:33

**Brown, Mr. Kenneth** (External Affairs Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 5-19

**Burnett, Mr. Jack** (Royal Bank of Canada)  
Access to Information Act and Privacy Act, 25:3, 17-25, 27-31

**Cabinet confidence** *see* Government information—Exemptions, Classified

**Cabinet documents** *see* Government information—Exemptions, Classified; Justice Department; Petro-Canada

**Cabinet ministers** *see* Canadian Security Intelligence Service—Accountability—Authority; Government information; Law Reform Commission—Justice Department; Solicitor General

**Cadieux, Mr. Pierre H.** (PC—Vaudreuil)  
Access to Information Act and Privacy Act, 10:11; 11:28-30; 15:22  
Order in Council appointments, 19:9, 12-3

**Calamai, Mr. Peter** (Canadian Daily Newspapers Publishers Association)  
Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 9-23

**Canada Development Investment Corporation** *see* Banks

**Canada Evidence Act** *see* Canadian Security Intelligence Service

**Canada Post Corporation**, Access to Information Act and Privacy Act, application, 18:24

**Canada-United States Mutual Legal Assistance Treaty**, objectives, implementation, 3:7

**Canadian Armed Forces**  
Board of Inquiry, accidents and safety investigations, information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application, 26:20-9  
Kronsney, Darren Michael case, 26:23-4  
Recruitment, dismissals, sexual orientation factor, 3:23

**Canadian Bankers' Association**  
Membership, 25:13-4  
*See also* Witnesses

**Canadian Bar Association**  
Former member Sheldon Chumir, tributes, 20:29  
*See also* Government information; Judges—Independent; Witnesses



**Canadian Broadcasting Corporation**, information disclosure, Access to Information Act, application, 13:35

**Canadian Charter of Rights and Freedoms**

Property rights, including, federal-provincial study group, establishing, 3:29-30

Statutes, conforming, equality rights, etc.

Sexual orientation discrimination, Section 15 provisions, 3:22-3, 26-7

Equality Rights Subcommittee report recommendations, 3:36

Other countries comparison, 3:27, 33

Study, Peter Maloney conducting, funding, 3:25-6

*See also* Access to Information Act; Canadian Human Rights Act—Amending; Government personal information—Privacy protection; Justice Department—Documents—Expenditures; Private sector personal information—Privacy protection

**Canadian Civil Liberties Association** *see* Witnesses

**Canadian Council on Social Development** *see* Justice—Court challenges

**Canadian Daily Newspapers Publishers Association**

Operations, role, 15:4

*See also* Witnesses

**Canadian Egg Marketing Agency**, Access to Information Act and Privacy Act, application, 18:24

**Canadian Historical Society**

Access to Information Act and Privacy Act, use, guidelines, etc., 28:20-1, 26-7

*See also* Witnesses

**Canadian Human Rights Act**

Amending

Canadian Charter of Rights and Freedoms compliance, 3:8, 21

Sexual orientation, discrimination, provisions, 3:21-2

Purpose, 6:4

Social, public interests, provisions, 3:30-1; 6:4-5

**Canadian Police Information Centre**

Files, Canadian Security Intelligence Service access, 11:24; 21:25-6

United States comparison, 21:26

Files, observation file, 29:20-1

Services/cost-recovery, 4:19

*See also* Government personal information

**Canadian Radio-television and Telecommunications Commission**

Information disclosure, 20:16-7

*See also* Communications Department—Information, Radio

Licensing Program; Government information—Federal Court of Canada

**Canadian Rights and Liberties Federation** *see* Access to Information Act; Witnesses

**Canadian Security Intelligence Service**

Accountability

Reports to Cabinet Ministers, 21:29-32

Reports to Inspector General, Solicitor General, 21:6, 14, 22-3, 29, 31

Reports to Prime Minister, 21:14-5, 25, 29-30

Authority, access to confidential medical records, ministerial approval, 2:10-1

Budget, decrease, impact, 2:19; 21:12-3

Canada Evidence Act, application, 21:36-7

Files, access/destruction policy, Deschênes Commission recommendation pending, 2:35

Files on Canadians, 21:36

Files, SIRC access, 4:33-5; 21:21-2

**Canadian Security Intelligence Service—Cont.**

Information disclosure

Conflict with mandate, 29:6

Security and intelligence information, use, relevancy, 29:6-7, 22

*See also* Canadian Security Intelligence Service—Files

International agreements, maintaining, establishing, 21:16-7, 24

International defensive intelligence gathering activity, SIRC monitoring role, 21:32-4

Members

Conduct, complaints, SIRC review, 21:19-20

New recruits, education, 21:35

Royal Canadian Mounted Police personnel transfer, civilianization, 21:18-9, 34-5

Women, 21:35

Operations, priorities, 21:35-6

Parliamentary review, 21:6, 24-5

Privacy, civil liberties, infringing upon, 28:12-3

Recruitment and training, 21:20-1, 24

Recruitment, sexual orientation, policy, 1:33-4; 2:14; 21:35

Royal Canadian Mounted Police, relationship, 21:10-1, 18

*See also* Canadian Security Intelligence Service—Members

*See also* British Columbia Provincial Council of Carpenters;

Canadian Police Information Centre—Files; Indo-Canadians;

Security Intelligence Review Committee; Terrorism—Control;

Turkish Embassy; War criminals—Investigations

**Canadian Security Intelligence Service Act** *see* Diplomats—Police protection; Security Intelligence Review Committee—Establishment

**Canadian Sentencing Commission**, establishment, 7:8

**Capital punishment**

Background information for Members of Parliament, 7:13-4

Criminal Code, amending, private member's bill/government

bill/motion, etc., 2:11, 19-20, 28; 3:14-6, 19-20, 24-5; 6:5-8, 16-7

Debate, adequate time provisions, 6:7

Free vote, 3:14, 20; 6:6

Government booklet, reviewing, 6:6

National Parole Board Chairman Ingstrup position/remarks, 19:11-4, 18

**CDIC** *see* Canada Development Investment Corporation

**Cedar Cottage Neighbourhood House**, Vancouver, B.C. *see* Young Offenders Act

**Central Divorce Registry** *see* Divorce—Maintenance

**Central Intelligence Agency** *see* United States

**Centre for Investigative Journalism** *see* Witnesses

**Chairman, decisions and statements** *see* Procedure

**Children**

Child abuse

Prevention, 1:16; 9:11

*See also* Family violence—Women

Missing

Central registry, data base, establishing, 1:31-2; 9:12, 30; 11:22

Legislation, establishing, 1:33

National co-ordination, 1:16-7, 31

Numbers, 1:32

Parental abductions, 1:32-3

Photography and Fingerprint Program, 9:30

Police, social agencies role, response, 1:32

Preventing, 2:28; 9:11-2, 30

Support for parents, funding, 9:31

**Children—Cont.**

Sexual abuse, curtailing, Criminal Code amendments, introducing, 3:6-7

**Chumir, Sheldon** *see* Canadian Bar Association

**CIA** *see* Central Intelligence Agency

**Citizenship**, application, Alberto Rebellato case, SIRC referral, 2:15-6; 21:27

**Civil liberties** *see* Canadian Security Intelligence Service—Privacy; Terrorism—Control

**Clark, Right Hon. Joe**, references *see* External Affairs Department—Information disclosure

**Collection agencies** *see* Private sector personal information—Private detectives

**Collins, Mrs. Mary** (PC—Capilano)  
Justice Department estimates, 1986-1987, main, 3:27-9  
Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 2:22-3, 28-31

**Committee** *see* Access to Information Act and Privacy Act; Orders of Reference

**Committees, Parliamentary** *see* Equality Rights Subcommittee

**Commonwealth countries** *see* Extradition

**Communications** *see* Government departments; Private sector personal information

**Communications Department**

Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application, 30:13, 17  
Administration, senior management support, 30:15, 17-8  
Contact with requestor, 30:14-5  
Exemptions, provisions, 30:14  
Fees, 30:14, 22-3  
Radio Licensing Program, information collected, disclosure, protection, etc., 30:15-6, 20-1  
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission jurisdiction, 30:21-2  
Requests, formal/informal, 30:24  
Requests, numbers, processing, policy, 30:13-5, 23  
*See also* Witnesses

**Communications Security Establishment** *see* Security Intelligence Review Committee

**Conflict of interest** *see* Government information—Access coordinators; Government personal information—Public servants; National Parole Board—Order in Council appointment

**Constitution**, reform, federal-provincial agreement, Quebec position, 3:17

**Constitution Act (1867)**, amending  
Senate powers, reducing, resolution, 3:16-7; 6:23-4  
*See also* Judges—Independent

**Construction** *see* National Museum of Man; Penitentiaries

**Consumers** *see* Government information

**Consumers Association of Canada** *see* Witnesses

**Cooper, George** *see* Brainwashing

**Correctional Investigator** *see* Office of the Correctional Investigator

**Correctional law**, review, 7:14

**Correctional officers**, overtime/additional part-time employees, costs, Task Force on Program Review (Nielsen) recommendations, 4:21-2

**Correctional Service Canada**

Administration, policies, progress, 5:21-2  
Budget decrease, 2:19-20  
Information disclosure, privacy requests, 29:10-1  
Operations, decentralization, 5:22  
*See also* Access to Information Act and Privacy Act—Implementation, Abuse; National Parole Board; Penitentiaries—Kingston, Ont.; Witnesses

**Coughlin, Mr. Jim** (Centre for Investigative Journalism)  
Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 28

**Crime**

Offences, minor, non-criminal violations of federal law, treatment, 3:7-8  
Profits  
Confiscating, 2:17-8; 3:7  
*See also* Drugs—Trafficking, proceeds; Royal Bank of Canada—Transactions  
Victims *see* Victims of crime  
*See also* Banks—Privacy protection, Depositors' files; Family violence—Women; Native people

**Crime and sentencing**, North America/Europe, differences, 19:16, 22

**Crime prevention**, community policing, 1:16

**Criminal Code**

Amendments, 3:8  
*See also* Abortion; Capital punishment; Children—Sexual abuse; Hate propaganda; Offenders—Mentally disordered; Pornography; Prostitution

**Criminal justice system**

Program development, 1:16; 6:26-7  
Review, 19:17-8

**Criminal law**, public education, Law Reform Commission role, 7:8-9

**Criminal Law Amendment Act**, Law Reform Commission proposals, application, 7:5

**Criminal Law Review**, Law Reform Commission report pending, 3:8; 7:7, 27

**Criminals** *see* Offenders

**Crosbie, Hon. John C.** (PC—St. John's West; Minister of Justice and Attorney General)

Access to Information Act and Privacy Act, 10:3-13, 16-23

Committee review, 10:7

Justice Department background studies, 10:16-7, 19

Access to Information Act, Canadian Charter of Rights and Freedoms, relationship, 10:5

Airports, security, Mirabel International, 6:27-8

Brainwashing, United States CIA experiments, 6:12-3, 18-20

Canada-United States Mutual Legal Assistance Treaty, objectives, 3:7

Canadian Armed Forces, recruitment, 3:23

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Property rights, 3:29-30

Statutes, conforming, 3:22, 25-7

Canadian Human Rights Act

Amending, 3:8, 21-2

Purpose, 6:4

Social, public interests, provisions, 3:30; 6:4-5



**Crosbie, Hon. John C.—Cont.**

- Capital punishment
  - Criminal Code amending, 3:14-6, 19-21, 25; 6:5-8, 16-7
  - Free vote, 3:14, 20
  - Government booklet reviewing, 6:6
- Children, sexual abuse, 3:6-7
- Constitution Act (1867), amending, 3:16-7; 6:24
- Constitution, reform, 3:17
- Crime, offences, minor, 3:7
- Crime, profits, 3:7
- Criminal Code, amendments, 3:8
- Criminal justice system, program development, 6:26-7
- Criminal Law Review, Law Reform Commission report, 3:8
- Crown Liability Act, amendments, 3:9
- Divorce Act, implementation, 3:8, 12, 27
- Divorce, maintenance and custody orders, 3:8, 11-2
- Drugs, illicit, 3:7
- Extradition
  - Commonwealth countries, 3:7
  - United States, 6:15-6
- Extradition Act, amending, 3:7
- Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act, implementation, 3:8
- Federal Court Act, amendments, 3:9, 33
- Federal Court of Canada, jurisdiction, 3:33
- Fugitive Offenders Act, amending, 6:16
- Government information, access
  - Availability, 10:5-6, 8
  - Consistency, 10:6-7
  - Costs, 10:12
  - Exemptions, 10:7-10, 17-8, 20-2
  - Fees, 10:6, 21
  - Policy review, 10:13, 22-3
- Government personal information, government policy, 10:21
- Hate propaganda, Criminal Code, amending, 3:31-2, 34
- Judges
  - Appointment and selection, 3:34
  - Independent judiciary, 6:8, 20
- Justice, administration of
  - Court challenges, 3:32; 6:13-5
  - Wrongfully-convicted persons, 3:7
- Justice Department
  - Employees, 3:11; 6:10-1, 29
  - Estimates, 1986-1987, main, 3:6-34; 6:4-29
  - Expenditures, 3:9-11
  - Lawyers, 6:25-6
  - Legal counsel, 3:12, 28
  - Legislation introduced, 3:6
  - Programs, funding, 3:11
- Law Reform Commission, President, 6:29
- Legal aid
  - Federal funding, 6:22-3
  - Federal-provincial agreements, 3:8, 13; 6:21-2
  - Provincial funding, 6:23
- Offenders
  - Accused, 6:21
  - Mentally disordered, 3:7, 31
- Pornography
  - Classifying, 3:7
  - Criminal Code, amending, 3:24; 6:28
  - Customs tariff guidelines, 6:28
- Prostitution
  - Criminal Code, amending, 3:23-4, 32
  - Criminal Code amendments, implementation, 6:9-10
- Senate, reform, 3:17-8
- Supreme Court of Canada Act, amendments, 3:9, 12, 33
- Tax Court of Canada, administration, 3:33

**Crosbie, Hon. John C.—Cont.**

- Territorial waters, federal-provincial laws, application, 3:9
- Victims of crime, compensation, 3:8
- War criminals, policy review, 3:34
- Young Offenders Act, amending, 6:23

**Crown corporations** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Application

**Crown Liability Act**, amendments, 3:9

**Crowther, Mr. Tom** (Canadian Daily Newspapers Publishers Association)  
Access to Information Act and Privacy Act, 15:3-9, 12-3, 22-3

**CRTC** *see* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

**CSIS** *see* Canadian Security Intelligence Service

**Customs tariff** *see* Pornography

**Dagg, Mr. Michael** (Individual presentation)  
Access to Information Act and Privacy Act, 17:3, 12-22

**Data processing** *see* Inmates—Employment programs

**Data Processing and Law Research Group** *see* Witnesses

**Daubney, Mr. David** (PC—Ottawa West; Vice-Chairman)  
Access to Information Act and Privacy Act, 8:27-31; 10:8, 10, 22; 16:14-7; 17:9-10, 16-7, 19-20; 18:15-8, 28-33; 20:8-11, 31-2; 22:18-9; 24:11-3, 17-8; 26:15-6, 27-30; 27:13, 16-8, 22-5; 28:7-8, 10, 22-5  
Election as Vice-Chairman, 1:8  
Justice Department estimates, 1986-1987, main, 3:32-3; 6:11, 25-7  
Order in Council appointments, 19:12, 16  
Procedure  
  Agenda and procedure subcommittee, 1:12  
  M., 18:15  
  Documents, 10:9-10, 23  
  Meetings, Ms., 1:13; 5:12  
  Motions, 10:23  
  Organization meeting, 1:8, 12-3  
  Questioning of witnesses, 10:11  
  Quorum, M. (Horner), amdt. (Robinson), 1:8  
Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, 21:15, 21-5  
Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 1:15, 42-4; 2:31-3; 4:21-2; 5:12, 20

**de Cotret, Hon. Robert** (PC—Berthier—Maskinongé—Lanaudière; President of the Treasury Board)  
Access to Information Act, administration, 8:7-8  
Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 6-26, 28-31  
  Administration, 8:7, 30-1  
  Application, 8:29-30  
  Background, 8:7  
  Government departments, institutions, 8:8-9  
Government information, access  
  Access co-ordinators, 8:21  
  Access register, 8:10-1  
  Exemptions, 8:9-10, 12, 14-7  
  Fees, 8:8-10, 18-9  
  Members of Parliament, 8:25-6  
  Policy, 8:17, 29  
  Public awareness, 8:11, 20, 30-1  
  Requests, 8:11-2, 26  
Government personal information  
  Public servants, 8:28-9  
  Retention and disposal, 8:12-3

**Demers, Mr. Guy** (National Health and Welfare Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 27:3, 23, 26-7, 31

**Denmark** *see* Murder—Rate

**Deschênes Commission** *see* Canadian Security Intelligence Service—Files; War criminals—Policy review

**Detectives** *see* Private sector personal information—Private detectives

**Diplomats**, foreign persons, attachés in Canada, internationally protected persons  
Police protection  
Canada obligation, Vienna Convention on Diplomatic Consular Relations, application, 9:7-8  
Royal Canadian Mounted Police protective security service, 9:7-8, 15, 17-8  
Royal Canadian Mounted Police/provincial/municipal forces, Ontario position, Canadian Security Intelligence Service Act, application, 2:24-5; 9:18  
Security risks, expulsion, 2:19

**Divorce**  
Legislation, Law Reform Commission proposals, 7:5-6  
Maintenance and custody orders, enforcing  
Central Divorce Registry, filing fees, revenues generated, 3:1  
Federal information banks, establishing, 3:8, 12

**Divorce Act**, implementation, 3:8, 12, 27

**Documents** *see* Procedure

**Drugs**, illicit  
Trafficking, increase, combatting, 1:44-5; 2:17-9; 9:9  
International initiatives, agreements, establishing, 3:7; 9:9-10  
Legislation, introducing, 3:7  
National strategy, establishing, 9:10  
Royal Canadian Mounted Police, Anti-drug Profiteering Program, objectives, 9:10  
Trafficking, proceeds, forfeiture, 9:10  
*See also* Heroin; Marijuana

**Drummondville, Que.** *see* Penitentiaries—Port Cartier

**Dubeau, Paul** *see* Royal Canadian Mounted Police—Members, Investigations

**Durocher, Prof. René** (Canadian Historical Society)  
Access to Information Act and Privacy Act, 28:4, 14-9, 21-3, 25-7

**Education** *see* Canadian Security Intelligence Service—Members; Criminal law; Inmates; Justice Department—Lawyers; Native people; Royal Canadian Mounted Police—Recruitment

**Edwards, Mr. Jim** (PC—Edmonton South; Parliamentary Secretary to Minister of Communications)  
Access to Information Act and Privacy Act, 30:12-7

**Elections** *see* British Columbia Provincial Council of Carpenters; Inmates—Right to vote

**Electronic surveillance** *see* Privacy

**Embassies**, consulates and high commissions  
Security, RCMP role, 9:8, 14  
*See also* Bahamian High Commission; Turkish Embassy

**Emergency Planning Order**, administering, funding, 4:17-8

**Employees** *see* Banks—Privacy protection; Information Commissioner Office; Justice Department; Law Reform Commission; Privacy; Royal Bank of Canada—Privacy protection

## **Employment and Immigration Department**

Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application, 27:4, 6  
Access officers, numbers, role, training, 27:5, 8  
Administration, 27:19-20  
Members of Parliament, access, 27:4-8, 12-3, 20  
Personal information  
Data-matching, 27:16-7, 20-1  
Enforcement and Information Index System and Immigration Security and Intelligence Data Bank, holdings, access, 27:17-8  
Exempt banks, 27:17  
False information, correcting, public interest factors, 27:18-9  
Provincial co-operation, 27:21-2  
Programs, grants, 27:6-8, 12-5  
Provincial counterparts, policy, 27:15-6, 20  
Requests, formal/informal, treatment, 27:6-9  
Winnipeg social agencies, requests, 27:9-12  
*See also* Witnesses

**Employment programs** *see* Inmates

**Enforcement and Information Index System** *see* Employment and Immigration Department—Information, Personal information

**Environment** *see* Government information—Exemptions; Native people

**Equality Rights Subcommittee** *see* Canadian Charter of Rights and Freedoms—Statutes, Sexual orientation

**Estimates** *see* Justice Department; Law Reform Commission; Privy Council Office; Solicitor General's Department

**Europe** *see* Crime and sentencing

**External Affairs Department**  
Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application  
Baldwin report, recommendation, 26:9-10  
Clark, J. correspondence, 26:4  
Communications Division, mandate, effects, 26:9  
Information protection, balancing, 26:6, 9  
Requests, processing, response time, etc., 15:11, 24-6, 33; 20:5; 26:5, 8, 10, 12-4  
Complaints, 26:5-6, 10  
Duplication, 26:13  
Fees, 26:5  
*See also* Government information—Foreign affairs; Trade; Witnesses

**Extradition**  
Commonwealth countries, process review, 3:7  
United States, Leonard Pelletier case, 6:15-6

**Extradition Act**  
Amending, 3:7; 6:16  
*See also* Fugitive Offenders Act

**Family** *see* Prostitutes

**Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act**, implementation, 3:8, 12

**Family violence**  
Public awareness, 2:29  
Social welfare system responsibility, Badgley, Fraser report recommendations, 2:29-30  
Women and child-abuse victims/crime, relationship, 2:28-9

**FBI** *see* Federal Bureau of Investigation



**Federal Bureau of Investigation** *see* United States

**Federal Court Act**, amending, 3:9, 33

**Federal Court of Canada**

Jurisdiction, 3:33

*See also* Government information

**Federal Liability Act**, amendments, 3:9

**Federal-Provincial Relations Office** *see* Government information—Exemptions, Classified

**Financial institutions** *see* Private sector personal information—Use

**Fineberg, Mr. Stephen** (Prisoners' Rights Committee)

Access to Information Act and Privacy Act, 23:3, 18-32, 36-8

**First ministers' constitutional conference** *see* Senate—Reform

**Flaherty, Prof. David H.** (Committee consultant)

Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 36-7, 39; 28:11-2, 28-9

**Foreign affairs** *see* Government information

**Foreign attachés** *see* Diplomats

**Foreign nationals** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Canadian citizens

**Fraser Committee** *see* Family violence—Social welfare; Justice Department

**Free trade** *see* Trade

**Frequent flyer program** *see* Air transport

**Fryer, Mr. John** (National Union of Provincial Government Employees)

Access to Information Act and Privacy Act, 17:3-12

**Fugitive Offenders Act**, updating, combining with Extradition Act, 6:16

**Galipeau, Mrs. Johanne** (Ligue des droits et libertés)

Access to Information Act and Privacy Act, 13:3, 27-31

**Gander, Nfld.** *see* Air transport—Accidents

**Gating** *see* Mandatory supervision, release

**GATT** *see* General Agreement on Tariffs and Trade

**Gauthier, Mr. C.J.** (National Defence Department)

Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 23, 26, 29

**General Agreement on Tariffs and Trade**, negotiations, release of information, 26:7, 12

**Gibson, Mr. Fred** (Solicitor General's Department)

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 1:5, 27, 29-30, 38; 2:3, 8-10, 14, 21, 24, 29-30, 35; 4:3, 17, 23, 28, 32

**Gillis, Mr. Peter** (Treasury Board)

Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 23, 36

**Government**, regulatory reform, policy, 28:10-1

**Government contracts** *see* National Museum of Man

**Government departments**

Information and communication services, expenditures, 10:12

*See also* Access to Information Act—Administration; Access to Information Act and Privacy Act; Government information

**Government departments and agencies**

Annual reports, availability, 15:34

*See also* Access to Information Act and Privacy Act—Application; Government information

**Government information**, access

Access co-ordinators

Career/public interest conflict, 11:33-4; 16:10-1; 30:18-20

Centralizing under one jurisdiction, 24:9; 30:19-20

Duties, training, support, etc., 8:20-3; 11:33; 12:24; 14:9-10; 15:20-1; 18:2 6; 22:7-8; 28:7

Access register

Organization, presentation, availability, etc., 8:10; 15:9-10;

17:14-5, 21; 18:15, 18, 28-9; 28:7

Publication, amalgamating with *Index of Programs and Services* and *Organization of the Government of Canada*, 8:10-1

Availability, 13:11; 15:10; 22:9

Principles, justifying limits, 10:5-6, 8

Canadian Bar Association recommendations, background, 20:4, 13-4

Centralizing, transferring under authority of Public Archives, 28:15-6, 24-5

Complaints file, 12:5

Consistency, 10:6-7; 12:10; 13:16-7, 22-3

Consumer issues, product safety tests, provisions, 18:7, 26-8

Costs, 10:11-2; 12:10-2; 13:25-6; 15:7; 28:16

Press releases, relationship, 15:8

United States comparison, 14:21-2

*See also* Government information—Fees/costs

Difficulties, restrictions, etc., 13:6

Documents *see* Justice Department

Electronic access, time, cost-effectiveness, 17:14, 16-7

Exemptions, 8:21; 13:6; 15:6; 18:5

Access to Information Act, Section 24, Schedule II statutes, application, 12:7-10; 15:12-3; 18:13, 18-9; 20:24; 22:14; 29:22

Classified, Cabinet confidence, determining, process, etc., 8:8,

14-7, 33; 10:8-10, 17-22; 11:19-20; 12:13-5; 13:5, 18-21, 24-5;

14:14-5, 19, 23; 15:5-6, 18-20, 24-5, 32; 16:4, 6, 15, 21; 17:22;

18:6, 31; 20:6, 8-12, 25-6; 22:6, 17-8; 24:5; 28:15, 22; 29:8

Cabinet documents, discussion papers, background information,

8:15-6; 13:20, 24; 15:19, 28-9; 16:4-5, 15; 18:30-1; 20:9-10,

26-7; 22:14-8; 24:6-8, 10, 12-7

Definition, 24:4

Disputes, third party independent adjudication, proposing, 22:10-1, 18

Federal-provincial documents, Federal-Provincial Relations Office role, 24:17-8

Final/draft documents, 10:7-8

Government documents, 20 year protection provision, 22:7; 24:10-1

Judicial/ministerial review, 15:20; 18:6; 20:9

Ministers, Prime Minister's correspondence, 24:5

Other countries, comparison, 20:28

Privy Council Office, role, review, establishing, 24:5-6, 14-5, 17

Public servants recommendations to Cabinet, accountability, etc., 20:27-9, 32-3; 22:15-6

Environmental, health issues, 13:23; 16:5; 18:7; 20:11-3

Federal-provincial correspondence, 17:5, 9-10

Harms testing, class testing, 15:34-5; 16:11, 15-6; 18:17, 29;

20:8-10, 12

Legislation, Bill C-43 (1st Sess., 32nd Parl.) effects, 8:10; 10:7

Ministers, heads of government institutions, release of information, discretion, interpretation of policy, 8:17-8;

18:6-7, 30; 20:6, 11-2

National security, international defence issues, 20:10, 22; 26:13, 17-8; 29:8

Other countries, comparison, 14:15-6

**Government information, access—Cont.****Exemptions—Cont.**

Public interest, disclosure/non-disclosure, balance, 8:9, 12; 12:6-7; 14:24; 16:6-7; 17:13; 18:18

Public interest over ride provisions, 14:7, 9; 15:31; 17:18-9; 18:6, 10, 16-8, 21, 29, 33-4; 20:7, 11-2

Ontario legislation, comparison, 18:6, 16-7; 20:11

Solicitor-client privilege, 16:5-6, 16-7; 18:6, 19-20, 22

Third-party confidential commercial information, 17:17-22; 18:8, 21, 28-32, 34; 20:6-7, 14-5

**Federal Court of Canada**

Decision on CRTC, effects, 12:15-6; 13:17-8; 14:5-6; 15:17; 20:8, 11-2, 16

Jurisdiction, 20:8

*See also* Government information—Requests

Fees, 8:8-9, 18-9, 38; 10:6, 21; 12:20-1; 13:6, 10, 15-6; 14:9, 21;

15:7, 21-2, 30-1; 16:21-2; 17:14-6; 18:6, 11-3, 20-1, 24-5, 33; 20:5; 28:16, 19, 22-3; 30:22-4

Fees/costs, 8:9-10, 19; 14:25-7; 28:22-3

**Foreign affairs, disclosure, External Affairs Department**

jurisdiction, 14:13, 19; 26:7-8, 10-1, 13-5, 18-9

United States comparison, 26:15-6

30 year protection provision, 26:15-7

**Government departments and federal agencies**

Degree of co-operation, reputation, breakdown, etc., 15:11-2, 25-6; 18:24, 26; 20:16; 28:21-2

Information release, restrictions, 13:5, 9, 12-3, 17-8

United States comparison, 13:9

Information disclosed, contributing to government revenues, 14:22

Information-sharing agreements, 20:19-20

Journalists, media, access, use, 15:13-8, 25, 27, 30-1

Lawyers, role, 20:21

Members of Parliament, requests, use, 8:25-6; 17:14

**Minister**

Role, publishing and distributing descriptions of government organizations and their information holdings, 8:10

*See also* Government information—Exemptions

Policy, 14:24

Policy guide, Treasury Board establishing, 8:17, 29

Policy review, Justice Department, position, preparation, 10:12-3, 22-3

**Press releases**

Use, alternative, 15:9; 18:18-9

*See also* Government information—Costs

Public awareness, brochures, publication, media coverage, 8:11, 19-20, 30-1; 15:26-8

Public awareness, rights, 13:15-6; 14:4; 20:21-2

Information service, establishing, 8:11; 13:16; 14:11; 18:6

Mandating, 12:7; 13:25; 18:19

**Requests**

Federal Court of Canada referral, 12:24-6; 13:6-7; 15:17; 20:7, 18

Judge, role, jurisdiction, 14:5-6, 20; 18:7

“Frivolous or vexatious”, provisions, 10:14-5; 11:26-7

Numbers, 14:21

United States, comparison, 14:21-2

Processing, handling, performance, response time, 8:11-2, 26; 12:11-2, 17-8, 20, 24; 14:10; 15:10-1, 14, 17-8, 21, 27; 18:16; 20:5, 31

Person-years, requirements, 8:26; 12:19; 15:27, 30

Simplifying, 28:14

Success, factors, 17:20-1; 18:34-5

Sweden, comparison, 12:18-9

Recording, avoiding duplication, 14:11; 22:5

United States comparison, Vaughn Index, 20:7-8

Response time, limiting, 13:6, 26-7; 15:7, 14-5, 32-3; 16:22; 17:13; 18:16; 20:5, 31-2; 28:16, 20

Severance principle, application, 12:26

**Government information, access—Cont.****Requests—Cont.**

Wrongful denial, penalties, 18:7, 10-1, 16, 21-2, 25

Retention/disposal, statistics, other countries, comparison, 28:25

Storage, 28:24-5, 27-8

Storage in foreign countries, 11:27-8

**Government personal information**

Access co-ordinators, role, 28:7

Access/disclosure, 22:11

Access register, personal information, index, organization, presentation, 28:7

Access, SIN, use, 28:9-10; 29:16

Auditing, 11:9, 22

Canadian Police Information Centre data, accessibility, Privacy Act application, 11:12-5, 24-5; 29:20-1

Collection, 11:21; 28:12

Data-matching, data-linking

Regulating, etc., 8:13, 23-4; 11:5-7, 31-2; 13:7; 29:7

Royal Canadian Mounted Police, use, 29:20

Treasury Board study, 11:18-9; 27:17

Data protection, micro computers, use, principles, etc., 11:5, 8-9, 23-4

Privacy Act amending, 11:9

Data sharing, federal-provincial agreements, 13:7

Disclosure, identifying, consent from individual, 28:6, 8

Exempt banks, 11:15-8, 29-32; 16:7; 20:19; 29:16-7, 21

Auditing, 11:29; 29:16-7

Designation, 29:21

Harms testing, 20:19

Security and intelligence information, 29:6, 17-8, 22

National Defence Department, application, 26:22, 29-31

Privacy Commissioner, review, 29:18-9

Ternette, Nick case, 11:16; 29:16-20, 22

Exemptions, 11:21-2; 16:17; 22:13, 19

Provincial governments, 11:20; 14:23

Files/banks, use of terminology, 11:30

Government policy, 8:12, 27-8; 10:21

Information technology, computerization, impact, 29:7

United States study, 11:5

Inventories, use, 13:36-7

Legislation, amending to ensure Privacy Commissioner consultation, 11:9-11, 28

Legislation introduced, impact, examination by Privacy Commissioner, 11:9, 20-3, 28

Personal privacy, individual rights, 11:7

Personal privacy, unjustified invasion, defining, 28:16

Privacy protection, 13:8, 28

Canadian Charter of Rights and Freedoms, application, 28:5-6

Principles, OECD guidelines, 11:12, 25; 13:30, 32; 26:16

Public interest, relationship, 14:20; 22:9-10; 28:16

Public opinion, 11:4-5

Trans-border, 11:25-6; 13:32-3

Public/private sector information exchange, control, 13:29

Public servants, files, conflict of interest guidelines, 8:28-9; 11:10

**Requests**

Applications, numbers, 11:7-8

Denials, complaints, etc., numbers, 11:8

Processing fees, 8:13

Purpose, consideration, 22:11

Retention and disposal, life cycle of documents, 8:12-3

Royal commissions, access, 22:7

Salaries, disclosure, 13:34-5; 14:23; 15:22-3, 35-6; 17:11-2; 20:24-5; 28:8-9

Use, 13:29

Disclosure, 8:13; 10:6

Finding persons who default on court orders, 11:10

*See also* Private sector personal information



- Governor General**, security, residence, Rideau Hall grounds, public access restricted, 9:13
- Grace, Mr. John** (Privacy Commissioner Office)  
Access to Information Act and Privacy Act, 11:3-34
- Graham, Mr. Andrew** (Correctional Service Canada)  
Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 5:3, 13
- Granatstein, Mr. Jack** (Social Science Federation of Canada)  
Access to Information Act and Privacy Act, 22:3-10, 12-3, 15, 17-9
- Grant, Mr. Peter** (Canadian Bar Association)  
Access to Information Act and Privacy Act, 20:3-8, 11-4, 16-25, 28-30, 32
- Gravelle, Mr. Pierre** (Treasury Board)  
Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 17, 21-2, 32-4, 36, 39
- Hansen, Ms Inger** (Information Commissioner Office)  
Access to Information Act and Privacy Act, 12:3-7, 10-27
- Hate propaganda**, Criminal Code, amending, 3:31-2, 34
- Health** *see* Government information—Exemptions, Environmental and health issues
- Heroin**  
Illicit use, imports, seizing, charges, convictions, etc., 2:17, 21-2  
Therapeutic use, abuse, contributing to increased illicit use, 9:31-2
- Hewson, MGen C.W.** (National Defence Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 26-7
- Historians** *see* Access to Information Act and Privacy Act
- Homosexuals** *see* Penitentiaries—Over crowding
- Horner, Mr. Bob** (PC—Mississauga North)  
Access to Information Act and Privacy Act, 11:28; 12:9-11; 14:21-3; 17:8, 10, 20-22; 18:18-21, 33-5; 22:17, 19; 23:12-4, 36-7; 24:9-12; 25:6-8; 26:12-3, 26-7, 31; 27:13, 32-4; 29:18, 21-3  
Law Reform Commission estimates, 1986-1987, main, 7:15-7, 20, 27  
Order in Council appointments, 19:16-7  
Procedure  
  Agenda and procedure subcommittee, 1:12  
  Election of Chairman, M., 1:7  
  Election of Vice-Chairman, M., 1:8  
  *In camera* meetings, 29:22-3  
  Meetings, 1:10  
  Organization meeting, 1:7-10, 12  
  Quorum, M., amdt. (Robinson), 1:8  
  Royal Canadian Mounted Police estimates, 1986-1987, main, 9:25-8  
  Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, 21:20-1  
  Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 4:18-21, 26; 5:18-20
- Hostage-taking**  
  Royal Canadian Mounted Police special emergency response team, role, 9:8  
  *See also* Bahamian High Commission
- Hunter, Mr. S.P.** (National Defence Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 29-32
- Iacobucci, Mr. Frank** (Justice Department)  
Justice Department estimates, 1986-1987, main, 3:3, 29; 6:3, 26
- Immigration** *see* Terrorism—Control
- Immigration Security and Intelligence Data Bank** *see* Employment and Immigration Department—Information, Personal information
- Imports** *see* Heroin—Illicit use
- In camera* meetings** *see* Procedure
- Incarceration**  
  Purpose, role, 5:10  
  *See also* Inmates—Place of origin; Native people—Crime; Offenders—Non-violent; Young offenders
- Index of Programs and Services*** *see* Government information—Access register
- Indo-Canadians**, Sikhs assassination attempt, India Punjab State Planning Minister Malkiad Singh Sidhu, May 24/86, British Columbia, security, Canadian Security Intelligence Service role, etc., 21:9-10, 12
- Information** disclosure/accessibility *see* Air Canada; Atomic Energy Control Board; Canadian Broadcasting Corporation; Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; Canadian Security Intelligence Service; Communications Department; Correctional Service Canada; Employment and Immigration Department; External Affairs Department; General Agreement on Tariffs and Trade; Government information; Government personal information; International treaties; Justice Department—Documents; Labour; Meat packing plants; National Capital Commission; National Defence Department; National Health and Welfare Department; Pest Control Products Act; Petro-Canada; Privy Council Office; Public opinion polls; Royal Bank of Canada—Privacy protection; Royal Canadian Mounted Police; Solicitor General's Department; Statistics Canada; Trade; Victims of crime
- Information Commissioner**  
  Mandate, authority, 12:22; 18:7, 22, 25, 33; 28:19-20, 28-9  
  *See also* Access to Information Act and Privacy Act—Administration, Implementation
- Information Commissioner Office**  
  Access to Information Act and Privacy Act, application, 12:16; 14:11; 20:31  
  Co-ordinators *see* Government information—Access co-ordinators  
  Employees, 12:12-3  
  Mandate, operations, 12:4-6  
  *See also* Witnesses
- Ingstrup, Mr. Ole Michaelson** (National Parole Board)  
  Order in Council appointments, 19:4-11, 13-23  
  References *see* Capital punishment—National Parole Board; National Parole Board—Order in Council appointment
- Inmates**  
  Access to government information, Access to Information Act and Privacy Act, application, 23:17-8  
  Delays, 23:24-5  
  Parole regulations, 23:20  
  Penitentiaries, standing orders, service regulations, availability, 23:18-9  
  *See also* Inmates—Files—Papadatos  
  Community programs, 5:22  
  Computer use, access, 5:5-6  
  Education and training programs, data processing, 5:6  
  Employment programs  
    Data processing, contract work, competing with private sector, 4:20-1  
    Value, 4:20-1

**Inmates—Cont.**

## Files

- Accessibility, Access to Information Act and Privacy Act, application, **23:17, 20, 23, 26-30; 29:6, 9-11, 21**
- Evidence/allegations expunged from record, effects, **5:23-4**
- False information, challenging, right of appeal, **23:20-2, 26-31; 29:10-2**

*See also* Inmates—Papadatos

## Murders

- Numbers, resolved, preventing, etc., **4:31-2**

*See also* Inmates—Rivard

Numbers, **4:27-8; 5:19**

Native people, **4:28-9**

Provincial breakdown, **5:19**

Papadatos (Pappas), George, files, accessibility, falsehoods, National Parole Board treatment, etc., **19:20-1; 23:19-22, 24-38; 29:9-10, 12, 15-6**

Robinson correspondence, **4:15; 23:19**

Place of origin/place of incarceration, **5:20-1**

Protective custody, **4:35-6**

Right to vote, **19:10**

Federal/provincial elections, **5:26**

Rivard, Niki, murder at Millhaven Institution, responsibility, police investigation, **4:5-9, 11-2; 5:17-8**

Suicides, **4:27-8**

*See also* Mandatory supervision, release; National Parole Board—Mandate

**Insurance** *see* Life insurance

**International Labour Association** *see* Labour

**International treaties, conventions**

Government information disclosure, **17:6, 8-11**

*See also* Canadian Security Intelligence Service

**Interpol** *see* Terrorism—Control

**Japanese Canadians**, World War II treatment, detainment, government files, destruction, **1:38-9**

**Jepson, Mr. Jim** (PC—London East)

Access to Information Act and Privacy Act, **11:21-2; 20:20-2; 23:14-6; 25:8-12, 19-24; 26:13-5; 27:19-22, 25-8; 28:27-8**

Law Reform Commission estimates, 1986-1987, main, **7:17, 22-4**

Procedure, agenda and procedure subcommittee, Ms., **5:11; 9:5**

Royal Canadian Mounted Police estimates, 1986-1987, main, **9:5, 28-31**

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, **1:36-7, 42; 5:11**

**Journalists** *see* Access to Information Act and Privacy Act; Government information

**Judges**

Appointment and selection

Appointing for limited time, **6:20**

Women, **3:34**

Independent judiciary, **6:20**

Canadian Bar Association committee study recommendations, **6:8-9**

Constitution Act (1867), amending, **6:8-9**

*See also* Government information—Requests, Federal Court of Canada

**Justice, administration of**

Bail review, **1:42**

Court challenges, panels examining, Canadian Council on Social Development establishing, **3:32; 6:12-5**

Pardons, review, policy proposals, **1:30**

**Justice, administration of—Cont.**

Statements, confessions, videotaping, **7:6**

## Trials

Length, Law Reform Commission proposals, **7:6**

*See also* Offenders—Mentally disordered

Wrongfully-convicted persons, compensation, **3:7**

**Justice and Solicitor General Standing Committee** *see* Committee

**Justice Department**

Documents *re* Statutes needing amendments to comply with

Canadian Charter of Rights and Freedoms, disclosure, **16:5**

## Employees

Affirmative action plan, **6:10-1**

Person-years, increase, **3:11**

Travel, frequent flyer program, government policy, **6:29**

Women, **6:10-1**

Estimates, 1986-1987, main, **3:5-34; 6:4-30**

*See also* Law Reform Commission; Orders of Reference

Expenditures, **23:9-10, 28**

Canadian Charter of Rights and Freedoms, impact, **3:11**

Task Force on Program Review (Nielsen) application, effects, **3:11**

Fraser Committee on Pornography and Prostitution

Law Reform Commission role, **7:17, 19-20**

*See also* Family violence—Social welfare

Information and Law Privacy Section, role, **10:13**

## Lawyers

Legislative drafting specialists, training, recruiting, **6:26**

Education grants, **6:26**

Native people, **6:25-6**

Legislation introduced, **3:6**

Minister *see* Law Reform Commission

Programs, funding, **3:11**

*See also* Access to Information Act and Privacy Act; Government information—Policy review; Witnesses

**Kaplan, Hon. Bob** (L—York Centre)

Criminal law, public education, **7:8**

Law Reform Commission

Acting secretary Harold Levy, **7:7**

Estimates, 1986-1987, main, **7:7-10, 15, 21**

Mandate, **7:9, 21**

## Procedure

Agenda and procedure subcommittee, M. (Kindy), **1:13-4**

Estimates, **1:12**

Meetings, **1:14**

Ministers, **1:13-4**

M. (Robinson), **5:11**

Organization meeting, **1:9-12**

Questioning of witnesses, **1:12**

Quorum, M. (Horner), *amdt.* (Robinson), **1:9**

Witnesses, **1:11**

Sentencing, review, **7:7-8**

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, **1:13-4, 16, 23-5, 37-40; 4:4-10, 22-7; 5:5-7, 11, 20-2**

**Kindy, Mr. Alex** (PC—Calgary East)

Access to Information Act and Privacy Act, **8:33-4; 10:11, 19-21;**

**11:22-5, 30-1; 12:11-4, 22-3; 14:18-21, 24; 15:18-22, 31-5;**

**16:17-22; 18:15, 20-2; 20:22, 32; 22:14-6, 18; 23:16; 24:12-4;**

**28:9-11; 30:19-22**

Justice Department estimates, 1986-1987, main, **3:24-7, 33-4;**

**6:16-21, 24, 30**

Order in Council appointments, **19:5, 11-7, 21-3**

## Procedure

Agenda and procedure subcommittee, M. (Daubney), **18:15**

Briefs, **16:17-8**

Budget, **18:15**



**Kindy, Mr. Alex—Cont.**

Procedure—*Cont.*

Documents, 19:11

Questioning of witnesses, 2:23; 10:11

Royal Canadian Mounted Police estimates, 1986-1987, main, 8:31

Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, 21:33-5

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main; 1:31-4, 36, 44-5; 2:17-23; 4:22-3, 27-9, 31-2

**King, Mr. Fred (PC—Okanagan—Similkameen)**

Access to Information Act and Privacy Act, 13:19-21, 28

**Kingston, Ont. see Penitentiaries****Kirkwood, Mr. David (National Health and Welfare Department)**

Access to Information Act and Privacy Act, 27:3, 22-34

**Kronsney, Darren Michael see Canadian Armed Forces—Board****Labour, freedom of association rights, International Labour**

Organization conventions violation, grievances, process, government documentation, availability, etc., 17:4-9

**Labour unions see Royal Canadian Mounted Police—Members****Laperrière, Mr. René (Data Processing and Law Research Group)**

Access to Information Act and Privacy Act, 16:3, 7-10, 13-4, 17-21

**Law Reform Commission**

Acting secretary Harold Levy, resigning, tribute, etc., 7:4, 7, 10, 22  
Employees

Hiring, affirmative action application, 7:26-7

Senior positions, women, 7:26

Travel, frequent flyer program, policy, 7:12-3

Estimates, 1986-1987, main, 7:4-27

Expenditures, 7:6

Justice Minister, Solicitor General co-ordination, 7:18-9

Mandate, 7:15-6, 19-21

Task Force on Program Review (Nielsen) recommendations, 7:9-10, 21

Operations, studies, 7:5

Person-years, reduction, 7:22

President Justice Allen Linden

Salary, 7:12

Travel, living expenses, 6:29; 7:10-2

*See also* Abortion; Criminal law; Criminal Law Amendment Act;

Criminal Law Review; Divorce—Legislation; Justice,

administration of—Trials; Justice Department—Fraser

Committee; Native people—Environmental rights;

Sentencing—Review; Witnesses

**Lawyers see Government information; Justice Department****Leblanc, Mr. Rhéal J. (Correctional Service Canada)**

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 5:3, 5-10, 13-28

**Legal aid**

Federal funding, 6:22-3

Federal-provincial agreements, 3:8, 13; 6:21-2

Quebec position, 3:13; 6:21-2

Provincial funding, 6:23

*See also* Young Offenders Program

**Legal counsel see Offenders—Accused****Legal profession see Native people—Education****Legislation, drafting, see Justice Department—Lawyers****LeMoullec, Mr. Denys (Justice Department)**

Justice Department estimates, 1986-1987, main, 6:3, 23

Levy, Harold *see* Law Reform Commission—Acting secretary

Libya *see* Terrorism

Life insurance *see* Private sector personal information—Use

Ligue des droits et libertés *see* Witnesses

Linden, Hon. Mr. Justice A.M. (Law Reform Commission)

Law Reform Commission estimates, 1986-1987, main, 7:3-27

References *see* Law Reform Commission—President

MacIntosh, Mr. Robert M. (Canadian Bankers' Association)

Access to Information Act and Privacy Act, 25:3-17

Maloney, Peter *see* Canadian Charter of Rights and

Freedoms—Statutes, Sexual orientation

**Mandatory supervision, release**

Gating (denial for high-risk inmates)

Inmates programs, establishing, 5:18

National Parole Board jurisdiction, 19:8

Mentally disturbed, dangerous inmates, government studies, 5:25

National Parole Board

Authority, legislation, 1:17

*See also* Mandatory supervision, release—Gating

Mann, Mr. Bruce (Information Commissioner Office)

Access to Information Act and Privacy Act, 12:3, 7-10

Manson, LGen P.D. (National Defence Department)

Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 19-28

Marijuana, possession, offence, Narcotic Control Act, amending, 2:16-7

May, Ms Elizabeth (Public Interest Advocacy Centre)

Access to Information Act and Privacy Act, 18:3, 5-14, 16-8, 20

McCamus, Mr. John (Social Science Federation of Canada)

Access to Information Act and Privacy Act, 22:3, 10-1, 13-6, 18

McGillivray, Mr. Don (Centre for Investigative Journalism)

Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 23-5, 28-31, 33-5

McKendry, Mr. David (Consumers Association of Canada)

Access to Information Act and Privacy Act, 18:3, 23, 26-35

Meat packing plants, inspection reports, disclosure, 13:13-4

Media *see* Bahamian High Commission; Government

information—Journalists—Public awareness; Journalists; Terrorism

Medical records *see* Canadian Security Intelligence

Service—Authority

**Members of Parliament**

Allegations against, investigations, implications, 1:36-7

Security, protection, 9:15; 21:25

*See also* Capital punishment—Background; Employment and Immigration Department—Information; Government information; National Museum of Man—Construction

Mentally disabled persons *see* Mandatory supervision; Offenders;

Young offenders—Accused

Millhaven Institution *see* Inmates—Rivard

Mirabel International Airport *see* Airports

Mitchell, Ms Heather (Canadian Bar Association)

Access to Information Act and Privacy Act, 20:3, 5, 15-6, 22, 24, 31-2

**Monnet, Ms Diana** (Employment and Immigration Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 27:3-6, 10-2, 14-22

**Montreal, Que.** *see* Brainwashing; Royal Canadian Mounted Police—Members, Investigations

**Morrison, Mr. Ken** (Royal Bank of Canada)  
Access to Information Act and Privacy Act, 25:3, 21-4, 27-30

**Murder**  
Rate, Denmark/Canada, comparison, 19:23  
*See also* Assassinations; Inmates; Sentencing; Victims of crime—Information, Nairn

**Museum of Man** *see* National Museum of Man

**Nairn, Roxanne** *see* Victims of crime—Information

**Nairn, Mr. David** (Ottawa/Hull Victims)  
Access to Information Act and Privacy Act, 23:3-16

**Narcotic Control Act** *see* Marijuana

**National Capital Commission**, information disclosure, Access to Information Act, application, 13:11-2, 18, 35-6

**National Defence Department**  
Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application  
Privacy requests, 26:30-2  
Requests, processing, administration, 26:19-22  
Origins, breakdown, 26:26  
*See also* Government personal information—Exempt banks, Security; Witnesses

**National Health and Welfare Department**  
Drug Regulatory Affairs Division role, 27:32, 34  
Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act, application, 27:22  
Access officers, numbers, 27:23  
Access reading rooms, establishing, 27:23  
Canadian/foreign requests, 27:26-7  
Exemptions, Cabinet confidences, 27:22  
Exemptions, provincial counterparts, policy, 27:29-30  
Fees, 27:24-6  
Health Protection Branch, requests, 27:23-5, 28, 32-4  
Requests, response time, 27:27-9  
Privacy requests, data banks, 27:30-1  
Privacy requests, data-matching, 27:30  
*See also* Witnesses

**National Museum of Man**, construction, contracts, RCMP investigation, 1:18-21; 2:4-5  
Members of Parliament implicated, offices searched, 2:4  
Solicitor General, RCMP briefing, 1:19-21

**National Parole Act**, review, 19:17-8

**National Parole Board**  
Appointments, process, 19:8-9, 15  
Chairman  
Appointment, criteria, etc., 2:35-6  
*See also* Capital punishment; National Parole Board—Order in Council appointment  
Correctional Service Canada, relationship, 19:14  
*See also* National Parole Board—Mandate  
Jurisdiction, 19:19-20  
Mandate, objectives, review, 19:6, 8  
Correctional Service Canada Commissioner consultation, 19:7  
Inmates, consultation, 19:6-7

**National Parole Board—Cont.**

Order in Council appointment, Chairman Ole Michaelson Ingstrup, 19:5-7, 21-2  
Background, 19:10-1, 15-7, 22  
Conflict of interest, 19:19  
Salary, 19:10  
*See also* Access to Information Act and Privacy Act—Implementation, Abuse; Inmates—Papadatos; Mandatory supervision; Victims of crime—Information, Nairn; Witnesses

**National security**  
Major threats, 21:13-4  
Security clearance interviews, taping, 21:17  
*See also* Canadian Security Intelligence Service—Information; Diplomats; Government information—Exemptions; Government personal information—Exempt banks; Governor General; Indo-Canadians; Members of Parliament; Parliament Hill; Public Service; Royal Canadian Mounted Police; Strategic Defence Initiative; Turkish Embassy

**National Union of Provincial Government Employees** *see* Witnesses

**Native people**  
Crime, socio-economic position, impact, incarceration, parole, rehabilitation programs, 4:28-31  
Blood Indian Reserve, Alberta, 4:30  
Environmental rights, Law Reform Commission study, 7:14  
Education, grants in legal profession, 6:25  
*See also* Inmates—Numbers; Justice Department—Lawyers; Royal Canadian Mounted Police—Recruitment

**Newfoundland** *see* Penitentiaries

**Nicholson, Mr. Rob** (PC—Niagara Falls)  
Law Reform Commission estimates, 1986-1987, main, 7:22, 24

**Nielsen Task Force** *see* Task Force on Program Review

**North America** *see* Crime and sentencing

**Nunziata, Mr. John** (L—York South—Weston)  
Airports, personnel, 9:16-7  
Bahamian High Commission hostage taking incident, 1:21-4, 41-2; 2:5-9, 25  
Canadian Police Information Centre, files, 21:25-6  
Canadian Security Intelligence Service  
Accountability, 21:14, 25  
Royal Canadian Mounted Police relationship, 21:10  
Capital punishment, Criminal Code, amending, 2:28  
Citizenship, application, 21:27  
Diplomats, foreign persons, attachés in Canada, internationally protected persons, 2:24-5; 9:17-8  
Governor General, security, 9:13  
Incarceration, purpose, 5:10  
Indo-Canadians, Sikhs assassination attempt, 21:9-10, 12  
Inmates, files, 5:23-4  
Justice Department estimates, 1986-1987, main, 3:5, 13-9  
Members of Parliament  
Allegations against, 1:36-7  
Security, 9:15; 21:25  
National Museum of Man, construction, 1:18-21; 2:4-5  
National security, major threats, 21:13  
Parliament Hill, security, 9:15-6  
Penitentiaries  
Constructing, 5:8-10  
Guards, 5:22-3  
Newfoundland, 5:7-8  
Over crowding, 5:10  
Port-Cartier, Que., 2:27; 5:8-9



**Nunziata, Mr. John—Cont.**

## Procedure

Agenda and procedure subcommittee

M. (Kindy), 1:13-4

M., 3:5

M. (Jepson), 5:11

Election of Chairman, M. (Horner), 1:7

Meetings, 1:10

Ministers, 1:14

Organization meeting, 1:7-8, 10-1

Printing, M., 1:8

*Sub judice* rule, 9:23

Witnesses, 1:11

Royal Canadian Mounted Police

Estimates, 1986-1987, main, 9:13-8, 23

Special emergency response team, 9:17

Security Intelligence Review Committee

Annual Report, 1984-1985, 21:9-14, 25-9

Members, 21:27-8

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 1:14,

18-24, 36-7, 40-2, 45; 2:4-9, 23-8; 5:7-11, 22-4

Terrorism

Control, 2:24-7

Libyan threat, 9:14

Media role, 1:45

Turkish Embassy, Armenian terrorist attack, 21:11

War criminals, Canadian residents, investigations, 21:28-9

Young Offenders Act, amending, 9:17

**Occupational safety** *see* Canadian Armed Forces—Board of Inquiry**OECD** *see* Organization for Economic Co-operation and Development**Offences** *see* Crime; Young offenders—Adults—Subsequent offences**Offenders**

Accused, right to legal counsel, 6:21

International transfer, 19:20

Mentally disordered, fitness to stand trial, determining, Criminal

Code amendments, introducing, 3:7, 31

Non-violent, incarceration, costs, alternatives, 1:31; 5:12-3, 19, 22

Personal information, release, exempt, Access to Information Act, application, 23:7; 29:13

Rehabilitation, possibilities, 19:15

Rehabilitation programs *see* Native people—Crime

Women, numbers, breakdown, violent/non-violent, sentencing, relationship, 2:30-1

*See also* Inmates; Victims of crime—Information; Victims of crime/offenders; Young offenders**Office of the Correctional Investigator**, Correctional Investigator role, 2:31-4**Official languages**, bilingualism *see* Royal Canadian Mounted Police—Recruitment**Official Secrets Act** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Implementation**Ogston, Mr. Donald G.** (National Health and Welfare Department)  
Access to Information Act and Privacy Act, 27:3, 23, 26, 30-1, 33**Ontario** *see* Diplomats—Police protection, Royal Canadian Mounted Police; Government information—Exemptions, Public interest**Order in Council appointments**, 19:5-23*See also* National Parole Board; Orders of Reference**Orders of Reference**

Access to Information Act and Privacy Act, 8:3

Committee, membership, 1:3

**Orders of Reference—Cont.**

Justice Department estimates, 1986-1987, main, 1:3

Order in Council appointments, 19:5-23

Privy Council Office estimates, 1986-1987, main, 1:3

Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, 21:3

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 1:3

**Organization for Economic Co-operation and Development** *see*

Banks—Privacy protection; Government personal

information—Privacy protection; Private sector personal

information—Privacy protection

**Organization meeting** *see* Procedure**Organization of the Government of Canada** *see* Government information—Access register**Organizations appearing** *see* Witnesses**Orlikow, Mr. David** (NDP—Winnipeg North)

Access to Information Act and Privacy Act, 26:9-11, 16-8, 22-6, 31-2; 27:9-13

**Ottawa/Hull Victims** *see* Witnesses**Ottawa Police Force** *see* Bahamian High Commission**Papadatos (Pappas), Mr. George** (Prisoners' Rights Committee)

Access to Information Act and Privacy Act, 23:3, 26, 33-6

References *see* Inmates**Pappas, George** *see* Papadatos**Parents** *see* Children—Missing**Parker, Mr. Robert R.** (Canadian Bankers' Association; Royal Bank of Canada)

Access to Information Act and Privacy Act, 25:3, 10-2, 14, 23, 25-6, 29, 31-2

**Parliament**

Access to Information Act and Privacy Act, application, 16:12; 15:26

*See also* Canadian Security Intelligence Service**Parliament Hill**, security, jurisdiction, 9:15-6**Parole**

Day parole, applications, review, expediting, 4:12-3; 5:26-8

Legislation, Bills C-67 and C-68 effects, 4:12-4; 5:28

Granting, rate, reviewing, 19:9-10

Service, agreements with provinces, 4:10

Supervision, case load increase, budget restrictions, effects, 4:9-10, 23-5, 27; 5:21

*See also* Inmates—Access; Native people—Crime**Parole and Penitentiaries Act (amdt.) (Bill C-67)**, references *see* Parole—Day parole, Legislation**Parole, Penitentiaries, Prisons and Reformatory Acts (amdt.) and Criminal Code (amdt.) (Bill C-68)**, references *see* Parole—Day parole, Legislation**Partner, Col P.** (National Defence Department)

Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 24, 27-8

**Péladeau, Mr. Pierrot** (Ligue des droit et libertés)

Access to Information Act and Privacy Act, 13:3, 27-31

**Pelletier, Leonard** *see* Extradition—United States**Penitentiaries**

AIDS, occurrence, procedures, establishing, 5:16-7

**Penitentiaries—Cont.**

## Constructing

Increasing facilities, sentencing, implications, 5:10

Task Force on Program Review (Nielsen) recommendations, 5:8-9

*See also* Penitentiaries—Port-Cartier, Que.—Quebec

## Guards

Early retirement, job stress factor, 5:25-6

Opposite sex of inmate, privacy, complaints, etc., 5:22-5

*See also* Penitentiaries—Kingston, Ont.

## Kingston, Ont.

Administration, 5:14

Guards, use of force, 5:16

H Block, Correctional Service Canada directives, compliance, 4:15-7; 5:14-5

Inmates signing contract of good behavior, implications, 4:35-6; 5:26-7

Robinson/Correctional Service Canada correspondence, 5:13-4

Location, urban/small communities, 5:20

Maximum security, need, 19:14

Millhaven Institution *see* Inmates—Rivard

Newfoundland, proposal, 5:7-8

Numbers, regional breakdown, 5:19-20

Over crowding, double bunking, 1:30; 5:19, 25

Effects on sentencing, 5:10

Homosexual activity, relationship, 1:34

Port-Cartier, Que., proposed, 2:11-3, 27; 4:25-6; 5:8-9, 12-3

American Correctional Association standards, compliance, 5:12-3

Drummondville, Que. phase 2, relationship, 4:26; 5:7

Quebec, constructing, 4:26

Services, privatization, 4:20

*See also* Inmates—Access**Pensions** *see* Royal Canadian Mounted Police**Perrin, Ms Stephanie** (Communications Department)

Access to Information Act and Privacy Act, 30:12, 19-22

**Pest Control Products Act**, exempt from information requests,

Agriculture Department position, etc., 18:7-10, 14, 20

**Petro-Canada**, Petrofina Canada Ltd. acquisition, Cabinet documents, background papers, Access to Information Act application, 8:33-4; 10:19-21; 14:19-20; 24:14**Petrofina Canada Ltd.** *see* Petro-Canada**Photography and Fingerprint Program** *see* Children—Missing**Police** *see* Children—Missing; Diplomats; Inmates—Rivard; Privacy; Victims of crime**Pornography**

Classifying, criteria, 3:7

Criminal Code, amending, 3:24; 6:28

Customs tariff guidelines, interpretation, 6:28

**Port-Cartier, Que.** *see* Penitentiaries**Press, Ed** *see* Royal visit**Press releases** *see* Government information**Prime Minister** *see* Canadian Security Intelligence

Service—Accountability; Government information—Exemptions, Classified

**Prince and Princess of Wales** *see* Royal visit**Prisoners' Rights Committee** *see* Witnesses**Privacy**

Electronic surveillance, intrusion, police, use, effects, etc., 28:9-10, 12

Electronic surveillance on employees, 13:31, 34; 28:11-2

*See also* Banks; Canadian Security Intelligence Service;

Correctional Service Canada—Information; Government

personal information; Penitentiaries—Guards; Privacy

Act—Inequities; Private sector personal information; Royal

Bank of Canada

**Privacy Act**

Application, date of death, passage of time provisions, 22:6-7, 12-3, 19; 28:16, 19

Inequities, invasion of privacy provisions, 13:7

Limitations, 13:7

*See also* Access to Information Act and Privacy Act; Canada Post

Corporation; Canadian Armed Forces—Board; Canadian Egg

Marketing Agency; Canadian Historical Society;

Communications Department—Information; Employment and

Immigration Department—Information; External Affairs

Department—Information; Government personal

information—Canadian Police Information Centre—Data

protection; Information Commissioner Office;

Inmates—Access—Files; National Defence

Department—Information; National Health and Welfare

Department—Information; Parliament; Privacy Commissioner

Office; Private sector personal information; Security Intelligence

Review Committee; Solicitor General's

Department—Information; Victims of crime—Information; War

criminals

**Privacy Commissioner** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Administration, Implementation; Government personal information—Exempt banks, Security—Legislation**Privacy Commissioner Office**

Access to Information Act and Privacy Act, application, 12:16; 14:11; 20:31

Co-ordinators

Numbers, requirements, etc., 11:9, 33-4

*See also* Government information—Access co-ordinators;

Government personal information—Access co-ordinators

*See also* Private sector personal information—Regulating; Witnesses**Private sector** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Application; Strategic Defence Initiative**Private sector information**, historical value, 28:26**Private sector personal information**

Centralization, 16:13-4

Communication network development, 16:8

Disclosure, identifying, consent from individual, 28:6

Electronic evidence, consent, 13:29-30

Federally-regulated industry, Privacy Act, application, self-/government-regulated, 25:5, 17

Information, incorrect, individual able to challenge, change, 13:29, 31

Privacy Act, application, 13:31-2; 14:17; 20:24

*See also* Private sector personal information—Federally-regulated industry—Regulating

Privacy protection

Canadian Charter of Rights and Freedoms application, 28:5-6

Principles, OECD guidelines, 13:30, 32; 14:12, 18; 16:8; 25:5, 16

Private detectives, security and collection agencies, regulations, 16:14

Regulating, 13:28; 14:16-7; 16:8-9

Legislation, establishing, Privacy Act, amending, 16:9-10, 18-20



**Private sector personal information—Cont.****Regulating—Cont.**

Other countries, comparison, 13:33-4; 14:16; 16:8, 12-3, 18-21

Privacy Commissioner Office, 16:9-10

Registration, 16:19-20

Transborder, 13:28, 30, 32; 16:9, 20-1

Use, availability, control, 13:29-31

Financial institutions, credit information, 11:10-2; 13:31; 14:12, 16; 16:8, 13-4

Life insurance data, 16:19-21

Telecommunications sector, 16:8

**Privatization see Penitentiaries—Services****Privy Council Office**

Estimates, 1986-1987, main *see* Orders of Reference

Information release, Access to Information Act, application, 13:19-20, 22-4

*See also* Government information—Exemptions, Classified; Witnesses

**Procedure**

Agenda, 1:7, 12-4

Agenda and procedure subcommittee

Establishment, M. (Robinson), 1:8, agreed to, 4

Meetings, scheduling, 1:12-5, agreed to, 6; 11:4

Reports

First, M. (Kindy), 1:13-4

Second, M. (Nunziata), 3:5, agreed to, 3

Third, M. (Jepson), 5:11, agreed to, 3

Fourth, M. (Jepson), 9:5, agreed to, 3-4

Fifth, M. (Daubney), 18:14-5, agreed to, 3

Briefs, submitting, both official languages, 16:17-8

Budget, 18:15

Clerk, tribute, 30:25

Documents

Appending to minutes and evidence, 19:11, agreed to, 4

Distribution, 14:8

Quoted by Minister, tabling, 10:9-10, 23

Requesting, 10:4

Election of Chairman, M. (Horner), 1:7, agreed to, 4

Election of Vice-Chairman, M. (Horner), 1:8, agreed to, 4

Estimates, consideration, 1:12

*In camera* meetings, 28:3; 29:3, 22-3

Meetings

Adjourning, M. (Daubney), 1:13, agreed to

Notice requirements, 48 hours, unless unanimous consent of chief representatives for new item of business, 1:10

M. (Reimer), 1:10-1, agreed to, 4

Scheduling, opposition unable to attend, 1:13-4

Scheduling, rescheduling, M. (Daubney), 5:12, agreed to, 4

Ministers

Appearance before Committee

Officials accompanying, 1:15-6

Requesting additional meetings, 1:13-4; 10:4

M. (Robinson), 5:11-2, agreed to, 4

Statement, taken as read, 3:5-6

Motions, inadmissible in absence of quorum, 10:23

Organization meeting, 1:7-13

Printing, minutes and evidence, M. (Nunziata), 1:8, agreed to, 4

Questioning of witnesses, rotation by party, 2:23

Time limit, 10:11

Agenda and procedure subcommittee referral, 1:11-2

Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, providing four members present

Including one opposition member, 1:8-9

M. (Horner), 1:8-10, as amended, agreed to, 4

Amdt. (Robinson), 1:8-9, agreed to, 4

**Procedure—Cont.**

Reports to House, draft, adopting, M. (Daubney), 29:3, agreed to

Staff, researchers, retaining, M. (Jepson), 28:3, agreed to

Steering committee *see* Procedure—Agenda and procedure subcommittee

*Sub judice* rule, application, cases before court/under appeal, 9:23

Votes in House, meeting adjourning, 9:28

Witnesses

Appearance before Committee, invitation to appear, 3:5

Expenses, Committee paying, 1:11

M. (Robinson), 28:3, agreed to

**Property rights see Canadian Charter of Rights and Freedoms****Prostitutes, socio-economic, family background, relationship, 2:29****Prostitution**

Criminal Code, amending, 3:23-4, 32

Criminal Code amendments, implementation, impact, reviewing, 6:9-10

**Public Archives**

Document storage, need, new facilities, proposing, 8:40

*See also* Access to Information Act and Privacy

Act—Implementation; Government information—Centralizing

**Public Interest Advocacy Centre see Witnesses****Public opinion polls**

Research co-ordinator, 8:35

Research information, available to public, Access to Information Act, application, etc., 8:34-5

**Public Service**

Security clearances, government policy, amending, 9:18-9

*See also* Government information—Exemptions, Classified; Government personal information

**Punjab State, India see Indo-Canadians****Quebec see Constitution; Legal aid; Penitentiaries****Radio Licensing Program see Communications**

Department—Information

**Rankin, Prof. Murray (Committee consultant)**

Access to Information Act and Privacy Act, 8:4, 38; 12:3, 26-7

**RCMP see Royal Canadian Mounted Police****Rebellato, Alberto see Citizenship****Redway, Mr. Alan (PC—York East)**

Access to Information Act and Privacy Act, 20:25-9; 25:6, 11, 16-7, 24, 30-2

Law Reform Commission estimates, 1986-1987, main, 7:4, 18-21, 26

Security Intelligence Review Committee Annual Report, 1984-1985, 21:29-34

**Reimer, Mr. John (PC—Kitchener)**

Procedure

Meetings, M., 1:10

Organization meeting, 1:10-2

Questioning of witnesses, 1:11-2

**Reports to House**

First, Access to Information Act and Privacy Act, 30:3-11

**Research and development see Strategic Defence Initiative****Research material see Public opinion polls**

**Retirement** *see* Penitentiaries—Guards; Royal Canadian Mounted Police—Members

**Rideau Hall** *see* Governor General

**Riley, Mr. Thomas** (Individual presentation)  
Access to Information Act and Privacy Act, **14:3**, 8-12, 15-8, 21-3

**Riopel, Ms Célyne** (Information Commissioner Office)  
Access to Information Act and Privacy Act, **12:3**, 26

**Rivard, Niki** *see* Inmates

**Robinson, Mr. Svend J.** (NDP—Burnaby)

Abortion

Criminal Code, amending, **7:25**

Law Reform Commission study, **7:24-5**

Access to Information Act and Privacy Act, **8:16-7**, 20-6, 34-6, 39-40; **10:4**, 9-11, 15-9, 23; **11:14-20**, 31-4; **12:14-22**; **13:8-10**, 22-7, 31-4, 36-7; **14:12-7**; **15:13-8**, 23, 27-31, 35; **17:6-9**, 12; **18:11-5**, 26-8; **20:17-21**, 25, 29-31; **22:8-14**; **23:10-2**, 26-30; **29:15-22**

Airports, security, Mirabel International, **6:27-8**

Brainwashing, United States CIA experiments, **6:11-3**

British Columbia Provincial Council of Carpenters, elections, **4:33**

Canadian Armed Forces, recruitment, **3:23**

Canadian Bar Association, former member S. Chumir, **20:29**

Canadian Charter of Rights and Freedoms, statutes, conforming, **3:22**, 27

Canadian Human Rights Act

Amending, **3:21-2**, 30-1

Social, public interests, **3:30-1**; **6:4**

Canadian Security Intelligence Service

Accountability, **21:15**

Authority, **2:10-1**

Canada Evidence Act, application, **21:36**

Files, **2:35**; **4:33-5**; **21:36**

International agreements, **21:16-7**

Members, **21:18-20**

Operations, **21:35-6**

Recruitment, **2:14**; **21:35**

Royal Canadian Mounted Police, **21:18**

Capital punishment

Background information, **7:13-4**

Criminal Code, amending, **2:11**; **3:19-21**

Free vote, **3:20**

National Parole Board Chairman position, **19:12**, 18

Citizenship, application, **2:15-6**

Correctional law, review, **7:14**

Emergency Planning Order, administering, **4:17-8**

Extradition, United States, **6:15-6**

Government information, access

Access co-ordinators, **8:22-3**; **11:33-4**; **18:26**

Availability, **22:9**

Consumer issues, **18:26-8**

Exemptions, **8:16-7**, 19-21; **10:17-8**; **12:14-5**; **14:14-6**; **15:28-9**; **18:13**; **22:14**

Federal Court of Canada decision, **12:15-6**

Fees, **12:20-1**; **13:10**; **15:30**; **18:11-2**

Foreign affairs, **14:13**

Government departments and federal agencies, **13:9**

Information-sharing agreements, **20:19-20**

Journalists, **15:13-4**, 16-7, 27, 30-1

Members of Parliament, **8:25**

Public awareness, **15:28**

Requests, **8:26**; **12:17-20**; **15:14-5**, 30; **18:11**

Government personal information

Access, **22:11**; **29:16**

Canadian Police Information Centre data, **11:14-5**; **29:20**

**Robinson, Mr. Svend J.**—*Cont.*

Government personal information—*Cont.*

Data-matching, **8:23-4**; **11:18-9**, 31-2; **29:20**

Exempt banks, **11:16-8**, 32; **20:19**; **29:16-20**, 22

Exemptions, **11:20**

Privacy protection, **22:9-10**

Requests, **22:11**

Salaries, **20:25**

Hate propaganda, Criminal Code, amending, **3:31-2**

Information Commissioner, role, **12:22**

Inmates

Files, **23:26-8**, 30; **29:21**

Papadatos (Pappas), George, **19:20**; **23:26**, 29; **29:15-6**

Protective custody, **4:35-6**

Right to vote, **5:26**; **19:10**

Rivard, Niki, **4:11-2**; **5:17-8**

International treaties, conventions, government information disclosure, **17:8-9**

Justice, administration of, court challenges, **3:32**; **6:13-5**

Justice Department

Employees, **6:10-1**, 29

Estimates, 1986-1987, main, **3:18-25**, 27, 30-2, 34; **6:4**, 10-7, 20, 22, 24, 27-9

Labour, freedom of association rights, **17:6-9**

Law Reform Commission

Acting secretary Harold Levy, **7:10**

Employees, **7:12-3**, 26

Estimates, 1986-1987, main, **7:10-4**, 24-7

President, **6:29**; **7:10-2**

Mandatory supervision, release

Gating, **5:18**; **19:8**

Mentally disturbed, dangerous inmates, **5:25**

Marijuana, possession, **2:17**

National Parole Board

Appointments, **19:8-9**

Chairman, **2:35-6**

Jurisdiction, **19:19**

Mandate, **19:6**, 8

Order in Council appointments, **19:5-7**, 10

National security, security clearance interviews, **21:17**

Native people, environmental rights, **7:14**

Offenders

International transfer, **19:20**

Mentally disordered, **3:31**

Non-violent, **5:12-3**

Office of the Correctional Investigator, Correctional Investigator role, **2:33-4**

Order in Council appointments, **19:5-10**, 12, 16, 18-21

Parole

Day parole, **4:12-4**; **5:27-8**

Granting, **19:9**

Penitentiaries

AIDS, occurrence, **5:16-7**

Guards, **5:24-6**

Kingston, Ont., **4:15-6**, 35-6; **5:13-6**, 26-7

Overcrowding, **5:25**

Port-Cartier, Que., **2:11-3**

Pest Control Products Act, exempt from information requests, **18:14**

Pornography

Criminal Code, amending, **3:24**

Customs tariff guidelines, **6:28**

Privacy Act, application, **22:12-3**

Privacy, electronic surveillance, **13:34**

Private sector personal information

Regulating, **13:33**; **14:16-7**

Use, **14:16**

Privy Council Office, information release, **13:22**



**Robinson, Mr. Svend J.—Cont.**

- Procedure
  - Agenda and procedure subcommittee, 1:12-3
  - M., 1:8
  - M. (Jepson), 5:11
  - M. (Daubney), 18:15
- Budget, 18:15
- Documents, 10:9, 23
- Election of Chairman, M. (Horner), 1:7
- Meetings, 1:10
  - M. (Daubney), 5:12
- Ministers, 10:4
  - M., 5:11-2
- Organization meeting, 1:7-13
- Questioning of witnesses, 1:11-2; 10:11
- Quorum, M. (Horner), amdt., 1:8-9
- Sub judice* rule, 9:23
- Prostitution, Criminal Code, amending, 3:23-4, 32
- Public opinion polls
  - Research co-ordinator, 8:35
  - Research information, 8:34-5
- Public Service, security clearances, 9:18-9
- References *see* Inmates—Papadatos; Penitentiaries—Kingston, Ont.
- Royal Canadian Mounted Police
  - Estimates, 1986-1987, main, 9:18-25, 27-8, 32
  - Information data banks, 8:39-40
  - Members, 4:32-3; 9:21-3
  - Recruitment, 2:13-5
- Royal visit, Prince and Princess of Wales, 9:23-5
- Security Intelligence Review Committee
  - Access to Information Act and Privacy Act, application, 20:17-8
  - Annual Report, 1984-1985, 21:15-20, 35-6
  - Establishment, 2:34-5
  - Reports, 21:16
- Sentencing, first degree murder, 19:18-9
- Solicitor General's Department
  - Estimates, 1986-1987, main, 2:10-7, 20, 22, 33-6; 4:10-8, 20, 28, 32-6; 5:11-8, 20, 24-8
  - Privacy requests, 29:16-7
- Statistics Canada, information disclosure, 22:12-3
- Terrorism, control, 9:20-1
- Victims of crime, information *re* investigation, 23:10-1

**Roch, Mr. Peter** (Canadian Rights and Liberties Federation)

- Access to Information Act and Privacy Act, 28:4-6, 8-9, 11

**Roman, Mr. Andrew** (Public Interest Advocacy Centre)

- Access to Information Act and Privacy Act, 18:3, 5, 10-3, 16-23

**Rose, Col H.** (National Defence Department)

- Access to Information Act and Privacy Act, 26:3, 22-3

**Rosen, Mr. Philip** (Library of Parliament)

- Access to Information Act and Privacy Act, 28:3, 13-4; 30:12, 23-4

**Rowat, Mr. Don** (Social Science Federation of Canada)

- Access to Information Act and Privacy Act, 22:3, 15-6, 18

**Royal Bank of Canada**

- Data for credit assessment, customers right to inspect own file, 25:25-7, 30-2
- Privacy protection
  - Employees' role, responsibility, 25:23-4, 28-9
  - Information release to creditors, 25:23
  - Privacy codes, 25:18-9
- Transactions, numbers, identifying criminal profits' deposits, reporting, 25:20-1, 24
- See also* Witnesses

**Royal Canadian Mounted Police**

- Commissioner, Solicitor General arm's length relationship, 9:12-3
- Drug squad members, numbers, 2:18-9
- Estimates, 1986-1987, main, 9:5-32
- Expenditures, 9:5-6
- Information data banks, access to information exemption
  - Determining, 26:11
  - Treasury Board role, 8:39-40
- Jurisdiction outside Canada, relationships with other countries, 9:27-8
- Law enforcement program, funding, 9:6
- Law enforcement program, personnel, 9:6
- Management, accountability, Bill C-65 effects, 9:10-1
- Members
  - Investigations, Sgt. Paul Dubeau, Montreal, Que. case, internal investigation, 9:21-2
  - Retired, severance pay/retirement benefits applicable against unemployment insurance benefits, 4:32-3
  - Rights, *Desjardins vs the Commissioner of the RCMP* case, court ruling, appeal, 9:22-3
  - Unionizing, support, 9:27
- Pensions, 4:22
- Person-years, 9:6
- Protective security services, 9:5-6
  - Bomb disposal units, 9:7
  - See also* Diplomats—Police protection
- Recruitment
  - Bilingualism requirements, 2:20; 4:18-9
  - Education requirements, 2:20-1; 4:19
  - Native people, 4:19
  - Sexual orientation, policy 1:27-8, 33-4; 2:13-5; 9:32
  - Women, 4:19
- Security clearance policy, 1:26
- Special constables, training, role, salaries, etc., 2:32-3; 4:18
- Special emergency response team, 9:6-9, 17, 25
  - Recruitment, 9:26
  - Training, 9:26
  - See also* Hostage-taking; Terrorism—Control
- See also* Air India; Air transport—Accidents; Airports; Bahamian High Commission (Ottawa); Canadian Security Intelligence Service; Diplomats; Drugs; Embassies; Government personal information—Data-matching; National Museum of Man; Royal visit; Strategic Defence Initiative; Terrorism—Control; Turkish Embassy; War criminals—Investigation—Policy review; Witnesses

**Royal Canadian Mounted Police Act (amdt.)(Bill C-65), references**  
*see* Royal Canadian Mounted Police—Management**Royal commissions** *see* Government personal information**Royal visit**, Prince and Princess of Wales to Vancouver, B.C., April 1986, RCMP surveillance of Ed Press, 9:23-5**Rubin, Mr. Ken** (Individual presentation)

- Access to Information Act and Privacy Act, 13:3-25
- References, background, 13:21-2

**Salaries** *see* Government personal information; Law Reform Commission—President; National Parole Board—Order in Council appointment; Royal Canadian Mounted Police—Special constables**Sallot, Mr. Jeffrey** (Canadian Daily Newspapers Publishers Association)

- Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 8-9, 12, 15, 17-8

**Security** *see* Airports; Indo-Canadians; National security

**Security Intelligence Review Committee**

Access to Information Act and Privacy Act, application, **20:17-8**  
Annual Report, 1984-1985, **21:5-37**

*See also* Orders of Reference

Annual Report, 1985-1986, preparation, tabling, **21:6**

Canadian Security Intelligence Service, arm's length relationship, **21:7**

Communications Security Establishment, relationship, **21:25**

Establishment, mandate, **2:32, 34; 21:5-6, 8-9, 15**

Canadian Security Intelligence Service Act, application, **2:34-5; 21:5**

**Members**

Appointment, **21:7**

Identification, **21:7**

Part-time status, requirements, **21:24, 27-8**

Operations, **21:7-8**

Reports to Solicitor General, **21:16**

*See also* Canadian Security Intelligence

Service—Files—International defensive—Members;

Citizenship; Terrorism—Control, Royal Canadian Mounted Police; Witnesses

**Senate**

Reform, **3:17-8; 6:23**

First ministers' constitutional conference, convening, **3:17-8**

*See also* Constitution Act (1867)

**Sentencing**

First degree murder, 25 year minimum, **19:18-9**

Review, **23:15**

Law Reform Commission role, **7:7-8**

*See also* Crime and sentencing; Offenders—Women;

Penitentiaries—Constructing—Overcrowding; Victims of crime—Information

**Severance pay** *see* Royal Canadian Mounted Police—Members, Retired

**Sexual abuse** *see* Children

**Sexual discrimination** *see* Canadian Charter of Rights and Freedoms—Statutes; Canadian Human Rights Act—Amending

**Sexual orientation** *see* Canadian Armed Forces—Recruitment; Canadian Security Intelligence Service—Recruitment; Homosexuals; Royal Canadian Mounted Police—Recruitment

**Sheppard, Ms Leslie** (Centre for Investigative Journalism)

Access to Information Act and Privacy Act, **15:3, 25-7, 29-36**

**Shoemaker, Mr. Michael** (Solicitor General's Department)

Access to Information Act and Privacy Act, **29:3, 12, 16-20, 22**

**Shortliffe, Mr. Glen** (Privy Council Office)

Access to Information Act and Privacy Act, **24:3-18**

**Sidhu, Malkiad Singh** *see* Indo-Canadians

**Sikhs** *see* Indo-Canadians

**Simmonds, Mr. R.H.** (Royal Canadian Mounted Police)

Royal Canadian Mounted Police estimates, 1986-1987, main, **9:3, 12-7, 20-2, 24-8, 32**

**SIRC** *see* Security Intelligence Review Committee

**Skelly, Mr. Stephen** (Justice Department)

Access to Information Act and Privacy Act, **10:3, 13-5**

**Social insurance number** *see* Banks; Government personal information—Access

**Social Science Federation of Canada**

Representation, **22:4**

*See also* Witnesses

**Social welfare** *see* Family violence

**Socio-economic conditions** *see* Native people—Crime; Prostitutes

**Solicitor-client privilege** *see* Government information—Exemptions

**Solicitor General**

Administration, jurisdiction, **29:4-5**

*See also* Bahamian High Commission; Canadian Security

Intelligence Service—Accountability; Law Reform

Commission—Justice Minister; National Museum of Man;

Royal Canadian Mounted Police—Commissioner; Security

Intelligence Review Committee—Reports; Terrorism—Control

**Solicitor General's Department**

Estimates, 1986-1987, main, **1:13-45; 2:4-36; 4:4-36; 5:5-28**

*See also* Orders of Reference; Royal Canadian Mounted Police—Estimates

Information disclosure, Access to Information Act and Privacy Act application, **29:8-9**

Foreign states, information received in confidence, **29:6**

Privacy requests

Exempt banks, **29:5, 16-7**

Number, **29:5**

Personal information, defining, **29:5-6**

Provincial information received in confidence, **29:6**

Reading rooms, **29:5**

Requests, **29:5**

Mandate, **29:14-5**

*See also* Witnesses

**Space** *see* Strategic Defence Initiative

**Star Wars** *see* Strategic Defence Initiative

**Statistics Canada**

Information disclosure, passage of time provisions, **22:7, 12-3**

*See also* Access to Information Act and Privacy Act—Implementation

**Statutes** *see* Access to Information Act and Privacy Act; Canadian Charter of Rights and Freedoms; Justice Department—Documents

**Steering committee** *see* Procedure—Agenda and procedure subcommittee

**Strategic Defence Initiative (Star Wars)**, United States space-based weapons system proposal, research and development, private sector participation, security clearance, RCMP-FBI co-operation, **4:14-5**

**Suicides** *see* Inmates

**Supreme Court of Canada Act**, amendments, **3:9, 12, 32-3**

**Sweden** *see* Government information—Requests, Processing

**Task Force on Access to Information and Privacy** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Background

**Task Force on Program Review** (Nielsen) *see* Correctional officers; Justice Department—Expenditures; Law Reform Commission—Mandate; Penitentiaries—Constructing

**Task Force on the Status of the Fetus** *see* Abortions

**Tax Court of Canada**, administration, **3:33**

**Telecommunications** *see* Private sector personal information—Use

**Ternette, Nick** *see* Government personal information—Exempt banks



**Territorial waters**, federal-provincial laws, application, United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, 3:9, 12

## **Terrorism**

**Control**, 9:13-4  
 Canadian Security Intelligence Service role, 9:7, 14, 20; 21:6  
 Civil liberties, compromising, 21:6  
 Immigration policy, implications, 9:28-30  
 International support, co-ordination, 9:6-7  
 Interpol role, 9:7  
 Policing, other countries, comparison, 9:9  
 Provinces' role, 9:7  
 Royal Canadian Mounted Police National Crime Intelligence Section, role, 9:20-1  
 Royal Canadian Mounted Police special emergency response team, anti-terrorist squad, 1:18; 9:8-9  
 Establishment, jurisdiction, SIRC role, provincial agreement, etc., 2:24-7  
 Solicitor General role, jurisdiction, 9:6-7  
**Growth**, 1:26  
 Libyan threat, 9:14  
 Media role, 1:39-40, 45  
*See also* Air India; Airports—Counter-terrorist security program; Turkish Embassy

**Tetro, Mr. Paul B.** (Information Commissioner Office)

Access to Information Act and Privacy Act, 12:3, 25

**Thacker, Mr. Blaine A.** (PC—Lethbridge—Foothills; Chairman)

Access to Information Act and Privacy Act, 8:14-5; 11:14, 20, 27-9; 12:10-1, 24-6, 13:11-4; 14:22-3; 15:12, 25, 29, 31, 35; 17:10-2; 18:14; 20:22-5; 22:17-8; 25:10, 28-9; 27:8-9, 14-6, 29-31; 28:8-9, 12-3; 29:15, 22; 30:17-9

Election as Chairman, 1:7

Order in Council appointments, 19:10-1, 17-8

### **Procedure**

Agenda, 1:7, 12-4

Agenda and procedure subcommittee

Establishment, M. (Robinson), 1:8

Meetings, 1:12-3; 11:4

### **Reports**

First, M. (Kindy), 1:13-4

Second, M. (Nunziata), 3:5

Third, M. (Jepson), 5:11

Fourth, M. (Jepson), 9:5

Fifth, M. (Daubney), 18:14-5

Briefs, submitting, 16:18

Budget, 18:15

Clerk, tribute, 30:25

### **Documents**

Appending to minutes and evidence, 19:11

Distribution, 14:8

Requesting, 10:4

Election of Vice-Chairman, M. (Horner), 1:8

Estimates, consideration, 1:12

*In camera* meetings, 29:22-3

### **Meetings**

Adjourning, M. (Daubney), 1:13

Notice requirements, 1:10

M. (Reimer), 1:10

Scheduling, 1:13-4

M. (Daubney), 5:12

### **Ministers**

Appearance before Committee, 1:13-4; 10:4

M. (Robinson), 5:11

Statement, 3:5-6

Organization meeting, 1:7-13

**Thacker, Mr. Blaine A.**—*Cont.*

### **Procedure—Cont.**

Printing, minutes and evidence, M. (Nunziata), 1:8

Questioning of witnesses, rotation by party, 1:11-2; 2:23

Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Horner), 1:8-9

Amdt. (Robinson), 1:8-9

*Sub judice* rule, application, 9:23

Votes in House, meeting adjourning, 9:28

### **Witnesses**

Appearance before Committee, 3:5

Expenses, 1:11

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 4:30; 5:26

**Trade**, External Affairs Department free trade discussions, papers, information release, Access to Information Act, application, 15:24-5, 33-4; 26:11-2

**Trafficking** *see* Drugs

**Travel** *see* Justice Department—Employees; Law Reform Commission—Employees—President

**Treasury Board** *see* Access to Information Act and Privacy Act—Administration; Government information—Policy guide; Government personal information—Data-matching; Royal Canadian Mounted Police—Information; Witnesses

**Trials** *see* Justice, administration of

**Trust companies** *see* Banks—Canada Development Investment Corporation

**Turkish Embassy** (Ottawa), Armenian terrorist attack, Mar. 12/85, security, RCMP/CSIS role, 21:11-2

**Tyhurst, Mr. John** (Consumers Association of Canada)

Access to Information Act and Privacy Act, 18:3, 23-6, 28-30, 33-4

**Unemployment insurance** *see* Royal Canadian Mounted Police—Members, Retired

**United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards** *see* Territorial waters

## **United States**

Central Intelligence Agency *see* Brainwashing

Federal Bureau of Investigation *see* Strategic Defence Initiative

*See also* Access to Information Act and Privacy Act; Air transport; Brainwashing; Canada-United States Mutual Legal Assistance Treaty; Canadian Police Information Centre—Files; Extradition; Government information; Government personal information—Information technology; Strategic Defence Initiative

**van Berkel, Mr. Gerard** (Privacy Commissioner Office)

Access to Information Act and Privacy Act, 11:3, 13-5, 17, 21-2, 27, 29, 33

**Vancouver, B.C.** *see* Royal visit; Young Offenders Act—Community-based sentencing

**Vaughn Index** *see* Government information—Requests, Recording

## **Victims of crime**

Compensation, funding, etc., 3:8

Information *re* investigation, sentencing, offenders, release, etc., disclosure, Access to Information Act and Privacy Act application, 23:4, 7, 9-14, 16; 29:6, 13-4

Nairn, Roxanne murder case, 23:4-6, 8, 11, 14-5; 29:12-3

National Parole Board assessment, 23:7-8

Offenders, protection, 23:6, 8-9, 11-3

**Victims of crime—Cont.**

Police service, 1:16  
Rights, 29:14

**Victims of crime/offenders, rights, 23:16****Vienna Convention on Diplomatic Consular Relations see**

Diplomats—Police protection, Canada

**Vienneau, Mr. David** (Canadian Daily Newspapers Publishers Association)

Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 10-2, 15-7, 20, 22

**Votes see** Capital punishment—Free vote**Voting rights see** Inmates—Right to vote**Waddell, Mr. Ian** (NDP—Vancouver—Kingsway)

Procedure

Agenda and procedure subcommittee, M. (Kindy), 1:14  
Meetings, 1:14

Solicitor General's Department estimates, 1986-1987, main, 1:14, 25-31

**Walsh, Mr. J.F.** (Employment and Immigration Department)

Access to Information Act and Privacy Act, 27:3, 5-9, 16-20

**War criminals, Canadian residents**

Investigations, 1:37-8

Canadian Security Intelligence Service involvement, 21:28-9  
Royal Canadian Mounted Police involvement, 1:38; 4:23; 21:29

Policy review, Deschênes Commission study, 1:38

Impact on RCMP investigation, 4:4-5, 23

Reporting date, extension, 3:34

Privacy Act, application, 22:5-6

**War Measures Act, amending, 1:31****Waterson, Ms Jane** (Centre for Investigative Journalism)

Access to Information Act and Privacy Act, 15:3, 28

**Weapons see** Strategic Defence Initiative**Whiteside, Mr. Don** (Canadian Rights and Liberties Federation)

Access to Information Act and Privacy Act, 28:4-5, 9-14

**Winnipeg, Man. see** Employment and Immigration Department—Information**Wire tapping see** Electronic surveillance**Witnesses (organizations)**

Canadian Bankers' Association, 25:3-17

Canadian Bar Association, 20:3-33

Canadian Civil Liberties Association, 16:3-7, 10-2, 15-7, 21-2

Canadian Daily Newspapers Publishers Association, 15:3-23

Canadian Historical Society, 28:4, 14-29

Canadian Rights and Liberties Federation, 28:4-14

Centre for Investigative Journalism, 15:3, 23-36

Communications Department, 30:12, 17-25

Consumers Association of Canada, 18:3, 23-35

Correctional Service Canada, 5:3, 5-10, 13-28

**Witnesses (organizations)—Cont.**

Data Processing and Law Research Group, 16:3, 7-10, 13-4, 17-21

Employment and Immigration Department, 27:3-12, 14-22

External Affairs Department, 26:3, 5-19

Information Commissioner Office, 12:3-27

Justice Department, 3:3, 29; 6:3, 23, 26; 10:3, 13-5

Law Reform Commission, 7:3-27

Ligue des droits et libertés, 13:3, 27-37

National Defence Department, 26:3, 19-29

National Health and Welfare Department, 27:3, 22-34

National Parole Board, 19:4-11, 13-23

National Union of Provincial Government Employees, 17:3-12

Ottawa/Hull Victims, 23:3-16

Prisoners' Rights Committee, 23:3, 16-38

Privacy Commissioner Office, 11:3-34

Privy Council Office, 24:3-18

Public Interest Advocacy Centre, 18:3, 5-14, 16-23

Royal Bank of Canada, 25:3, 17-32

Royal Canadian Mounted Police, 9:3, 12-7, 20-2, 24-8, 30, 32

Security Intelligence Review Committee, 21:4-37

Social Science Federation of Canada, 22:3-19

Solicitor General's Department, 1:5, 27, 29-30, 38; 2:3, 8-10, 14, 21,

24, 29-30, 35; 5:3, 17, 23, 28, 32; 29:3, 12, 16-20, 22

Treasury Board, 8:4, 17, 19, 21-4, 27-9, 32-40

*See also individual witnesses by surname*

**Women see** Canadian Security Intelligence Service—Members;

Family violence; Judges—Appointment and selection; Justice

Department—Employees; Law Reform Commission—Employees;

Offenders; Royal Canadian Mounted Police—Recruitment

**Women in conflict with the law program, 2:28**

Budget, 2:22-3

**World War II see** Japanese Canadians; War criminals**Young, Ms Margot** (Canadian Rights and Liberties Federation)

Access to Information Act and Privacy Act, 28:4, 7-8, 12

**Young offenders**

Accused, not guilty by reason of insanity, records maintained, 1:35

Adults contributing, offence, 1:35

Incarceration, provisions, 1:35

Open custody, 1:35

Publicizing, 1:34-5

Subsequent offences, immunity, 1:35

Testimony, provisions, 1:35-6

Waivers, oral, acceptable, 1:36

**Young Offenders Act**

Amending, 1:17-8, 34-6; 6:23; 9:17

Community-based sentencing provision, 1:28-30

Cedar Cottage Neighbourhood House, Vancouver, B.C., funding, 1:28-30

Provincial role, 1:30

**Young Offenders Program, expenditures, legal aid, 6:23**

















**Book Tarf  
rate des livres**  
**K1A 0S9  
OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

042













AUG 26 1987



